DIE VEREINS- UND VERSAMMLUNGSFREIHEIT DER BEAMTEN

Inauguraldissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer

Hohen rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
rechtswissenschaftliche Abteilung

der

Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt

von

Richard Ernst
Referendar in Stuttgart

1930
A. OELSCHLÄGERSCHE BUCHDRUCKEREI CALW

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Dekan: Prof. Dr. L. Köhler
Referent: Prof. Dr. Hans Gerber
Tag der mündlichen Prüfung: 16. Juli 1930

Dem Gedächtnis
meines lieben Vaters!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548004_0068

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Einleitung 9

B. Die Begriffe des „Vereins", der „Versammlung" und der „Vereinigungsfreiheit" 13

C. Der Begriff des öffentlichen Beamten und die sich aus seiner Doppelstellung als Staatsorgan und Staatsbürger ergebende Notwendigkeit einer Beschränkung in der Ausübung der politischen Rechte 18

D. Die Zulässigkeit der Beschränkungen des Beamten in der Ausübung seiner politischen Rechte, insbesondere der Vereins- und Versammlungsfreiheit 23

E. Die rechtlichen Grundlagen der Beschränkungen 26

F. Die Beschränkungen, wie sie sich ergeben aus:
1. Der Dienstpflicht 32
2. Der Pflicht zu einem achtungswürdigen Verhalten . . 34
3. Der Treupflicht 43
4. Der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit 46
5. Der Gehorsamspflicht 46

Anhang: Die Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit der Staatsdiener in besonderen Stellungen . . . 47

Schluß 50

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. 8. 1919. 10. Aufl. 1929 („Anschütz RV").

— Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 6. Aufl.

Arndt: Reichsbeamtengesetz. 3. Aufl. 1923.

— Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. 8. 1919. 2. Aufl. 1921 — („Arndt RV").

Battenberg: „Die disziplinarrechtlichen Grenzen der politischen Betätigung des Beamten." In Württ. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung 1928, S. 49 ff. „Die „Organstellung" des Beamten." Ebenda, S. 177 ff.

Bertgen: Die Beamten und die Vereinigungsfreiheit. Ein Beitrag zur Klarstellung des Verhältnisses zwischen dem Beamtentum und den staatsbürgerlichen Rechten. Kölner Diss. 1923.

Brand: Das Beamtenrecht (in Handbücher des preuß. Verwaltungsrechts 5. Bd.) 3. Aufl. 1928.

— Reichsbeamtengesetze, Kommentar, 3. Aufl. 1929.

Brandes: Der Einfluß der Reichsverfassung auf das Vereins- und Versammlungsrecht. Göttinger Diss. 1923.

Brecht: bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen. 21. Aufl. 10. Bearbeitung 1928, S. 167 ff. Vereins- und Versammlungsrecht.

Delius: Das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht unter besonderer Berücksichtigung des preuß. Rechts 1912.

Fischbach: „Der E twurf eines deutschen Beamtengesetzes" in Zeitschrift für Beamtenrecht 1928/29, S. 272 ff.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. 1928.

v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit 1924.

Friedrichs: Artikel „Beamtenrecht" im Handw.buch der Rechtswissenschaft. I. Bd. 1926, S. 544 ff.

Gerber: „Vom Begriff und Wesen des Beamtentums" im Arch. f. öff. R. N. F. 18, S. 1 ff.

Giese: Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat 1929.

— Deutsches Staatsrecht 1930.

— Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. 8. 1919. 7. Aufl. 1926.

Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, herausgegeben von Nipperdey. I. Bd. 1929: Stier-Somlo: Art. 109. Gleichheit vor dem Gesetz, S. 153 ff.
II. Bd. 1930:
Hellwig: Art. 118. Meinungsfreiheit. Zensur, S. 1 ff.
Delius: Art. 123, 124. Versammlungs- und Vereinsrecht, S. 138 ff.
Brand: Art. 128—131. Rechte und Pflichten der Reichsbeamten, S. 210 ff.
Geßler: Art. 133 II. Wehrpflicht, S. 303 ff.
Kitzinger: Art. 142, S. 1. Die Freiheit der Wissenschaft und der Kunst. S. 449 ff.
abgekürzt: G I bzw. G II.

Gugel: Das württ. Beamtengesetz v. 28. 6. 1876/1. 8. 1907, 1907.

Hatschek: Institutionen des deutschen und preußischen Staatsrechts 1922.

— Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 5. und 6. Aufl. 1927.

Häntzschel: „Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und die Schranken der allg. Gesetze des Art. 118 I RV“ im Arch. d. öff. R. N. F. 10, S. 228 ff.
Hieber-Bazille: Das RVG von 1908 mit den Ausführungsbestimmungen der größeren Staaten. 1908.
Holstein: „Die beamtenrechtlichen Normen der Reichsverfassung und die Stellung der Geistlichen und Kirchenbeamten“ im Arch. d. öff. R. N. F. 13, S. 153 ff.
Jellinek, Gg.: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. 1905 (System).
Jellinek, Walter: „Revolution und Reichsverfassung“ im Jahrb. d. öff. R. 1920, Bd. 9 S. 1 ff.
— Verwaltungsrecht (in Enzykl. d. Rechts- und Staatswissenschaften Bd. 25). 2. Aufl. 1929.
Jellinek, Gg.: Allgemeine Staatslehre. 5. Aufl. 1929.
Kaskel: Arbeitsrecht. 3. Aufl. 1928.
Köttgen: Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie 1928.
— Beamtenrecht 1929.
Köllreutter: Artikel „Parteien und Recht“ im Handw.buch der Rechtswissenschaft Bd. 4 S. 392 f.
Köstlin-Schmid: Das Württ. Beamtengesetz v. 21. 1. 1929, 1929.
Klüber: Die Grundsätze des Beamtenrechts in der Rechtssprechung des Oberverwaltungsgerichts. Göttinger Diss. 1925.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 1. 5. Aufl. 1911.
Laband-Mayer, Otto: Deutsches Reichsstaatsrecht 1919. 7. Aufl. (in Das öffentl. Recht der Gegenwart, Bd. XXI).
Linnewedel: Die Vereinigungsfreiheit der Beamten nach deutschem und französischem Recht. Göttinger Diss. 1923.
Lobe: Die Gesetzgebung des Reichs und der Länder zum Schutz der Republik. 1922.
Löning: Artikel „Vereins- und Versammlungsfreiheit“ im Handw.buch der Staatswissenschaften, Bd. 8. 4. Aufl. 1928, S. 542 ff.
Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 2. Aufl. 1923.
Gg. Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919.
Müller u. Schmid: Reichsvereinsgesetz v. 19. 4. 1908, 1908.
Nawiasky: Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat 1926.
v. Normann: Die Gesetzgebung des Deutschen Reichs und Preußens zum Schutz der Republik. 1922.
Pasquay: Die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten nach deutschem Vereins- und Versammlungsrecht. In den Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1914, Bd. 47.
Piloty: „Streitfragen aus dem Beamtenrechte.“ Im Arch. d. öff. R. Bd. 33 S. 1 ff.
Poetzsch-Heffter: Handausgabe der RV v. 1919, 3. Aufl. 1928 („Poetzsch-Heffter RV“).
Radnitzky: „Zur Lehre von der Treupflicht im Dienstverhältnisse.“ Im Arch. d. öff. R. Bd. 20, S. 120 ff.
Reindl: Kommentar zum bayer. Beamtengesetz v. 16. 8. 1908, 1914.
v. Rheinbaben: Die preuß. Disziplinargesetze. 2. Aufl. 1911.
— Artikel: „Beamter“ in Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Bd. 2, 2. Aufl. S. 358 ff.
v. Rönne-Zorn: Das Staatsrecht der preuß. Monarchie. 5. Aufl. 1. Bd. 1899, 2. Bd. 1906.
Rothenbücher: Referat über Art. 118 RV in den Veröff. d. Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 4, 1928.
Schmid: „Verhalten des Beamten in und außer dem Amt“ in Württ. Zeitschr. für die freiw. Gerichtsbarkeit und Gemeindeverwaltung. 70. Jahrg. S. 153 ff.
v. Seydel-Piloty: Bayerisches Staatsrecht. Bd. 1, 1913,

Stier-Somlo: Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. 8. 1919. 2. Aufl. 1920.
— Reichsvereinsgesetz, Kommentar, 1909.
— Artikel „Die Vereins- und Versammlungsfreiheit" in Handw.buch der Rechtswissenschaft, 6. Bd., S. 373 ff.
Smend: Referat über Art. 118 RV in den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer. Heft 4, 1928.
Triepel: Quellensammlung zum Reichsstaatsrecht. 4. Aufl. 1926.
Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung, Bd. 336. Anlagen zu den sten. Ber. Nr. 391.
Vervier: „Meinungsäußerungsfreiheit und Beamtenrecht" im Arch. d. öff. R. N. F. 6, S. 1 ff.
Wolfstieg: Das Beamtenreichsrecht nach Inkrafttreten der Reichsverfassung v. 11. 8. 1919, 1921.
— Die Beamtengesetzgebung des Deutschen Reichs 1926.
— „Das Recht der Beamten auf freie Meinungsäußerung" im deutschen Beamtenjahrbuch 1926, Heft 12.

Annalen des Deutschen Reichs. Bd. 47, 1914.
Arbeitsrecht, Zeitschrift für das gesamte Dienstrecht der Arbeiter, Angestellten und Beamten.
Archiv (des) für öff. Recht. (NF = Neue Folge.)
Beamtenjahrbuch.
Deutsches Beamtenarchiv.
Deutsche Juristenzeitung (DJZ).
Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
Juristische Wochenschrift (JW).
Preuß. Verwaltungsblatt.
Württembergische Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung.
Zeitschrift für Beamtenrecht.
Zeitschrift f. d. freiw. Gerichtsbarkeit und Gemeindeverw. in Württ.
Handbuch der Politik, Bd. 2 1912.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 8.
Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 4, 1928.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ).
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (RGStr).
Entscheidungen des Preuß. Oberverwaltungsgerichts (OVG).
Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofs, von Schulze-Simons. 1926. (RDH).
Entwurf eines deutschen Beamtengesetzes, 1923, herausgeg. v. Deutschen Bnbund.

Abkürzungen.

RV = Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. 8. 1919.
Verf. = Verfassung.
RVG = Reichsvereinsgesetz v. 19. 4. 1908 (RGBl. S. 151).
BG = Beamtengesetz.
RBG = Reichsbeamtenges. v. 31. 3. 1873 i. d. Fassg. v. 18. 5. 1907.
WBG = Württ. BG. v. $\frac{28.\,6.\,1876}{1.\,8.\,1907}$ bzw. 29. 1. 29.
BBG = Bayr. BG. v. 16. 8. 1908.
RMG = Reichsmilitärges. v. 2. 5. 1874.
RWG = Wehrgesetz v. 23. 3. 21 (RGBl. S. 329).
GO = Gewerbeordnung f. d. Deutsche Reich v. 21. 6. 1869.
Komm = Kommentar.

A. Einleitung.

1. Die Vereins- und Versammlungsfreiheit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen der politischen Betätigung des Staatsbürgers. In Erkenntnis einerseits ihres Wertes für die Staatsbürger, andererseits der aus ihrer schrankenlosen Ausübung möglicherweise entspringenden Gefahren für den Staat, hat schon früh der Kampf um den Besitz der Freiheit zwischen Individuum und Staat eingesetzt. In diesem Kampfe um die Ausgestaltung des Freiheitsrechts der Gemeinschaft hat der Staat zuletzt die grundsätzliche Freiheit des Bürgers anerkannt.

2. Die Gewährleistung der Vereins- und Versammlungsfreiheit bedeutet nun zwar die „verfassungsmäßige Zusage, der Staat werde dieses Rechtsgut des Individuums nicht beschränken" (so Fleiner, Institutionen S. 177). Diese Zusage bezieht sich aber nur auf die Nichtbeschränkung der Substanz des Rechts. Es ist allgemein anerkannt, daß der Ausübung des Freiheitsrechts einmal allgemein für alle Staatsbürger geltende Schranken entgegenstehen[1]), die in öffentlichem Interesse auferlegt sind. Es sind dies insbesondere die strafrechtlichen und die polizeilichen Schranken. Sie hat jeder zu beachten. Dann aber sind den in besonderen Unterwerfungsverhältnissen stehenden Personen, insbesondere den Beamten weitergehende Schranken auferlegt, die ebenfalls im öffentlichen Interesse auferlegt werden[2]). Diese sind hier zu erörtern; denn: nicht durch Schilderung der durch Gewährung des Freiheitsrechts ermöglichten Tätigkeit, sondern nur durch Aufzählung der Schranken, denen die Ausübung des Freiheitsrechts unterliegt, geschieht die Darstellung des Inhalts dieses Rechts.

3. Bei der Darstellung ist ein Doppeltes zu beachten: Die Freiheitsverbürgungen der deutschen Reichsverfassung vom 11. August

---

[1]) Diese sind auch an sich schon in dem Begriff der Vereins- und Versammlungsfreiheit enthalten; denn „die Schranken, die der Ausübung dieses Rechts gesetzt sind, sind der Freiheit nichts Fremdes, sondern sind in ihr grundsätzlich mitinbegriffen. In keinem Staate kann ein schrankenloses Recht anerkannt werden; das wäre Anarchie, aber nicht Ordnung, die dem Staate notwendigerweise eigen ist." So Hellwig G II S. 12. Vgl. auch v. Rönne-Zorn: Staatsrecht d. preuß. Monarchie II S. 273 und Jellinek System S. 195: „Im Begriffe des Rechts ist bereits der der Beschränkung enthalten."

[2]) Das Staatsdienerverhältnis erzeugt als Treueverhältnis für den Staat und den Beamten im Verhältnis zur allgemeinen Staatsbürgerstellung veränderte Rechte und Pflichten. „Es werden potenzierte Untertanenpflichten begründet." (So Laband-Mayer: Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl. 1919, Bd. 1 S. 102.) Vgl. auch Jellinek a. a. O. S. 181: „Das Staatsdienerverhältnis alteriert wie jede individuelle Beziehung staatlicher Organschaft den negativen und positiven Status des Berechtigten. Beide werden sowohl nach gewissen Richtungen hin erweitert als nach andern hin eingeschränkt.

1919 sind zwar „im Zweifel einschränkend auszulegen, in dem Sinne, daß sie nur die Freiheit des unabhängigen, lediglich im allgemeinen Gewaltverhältnis stehenden Bürgers schützen. Wer als Beamter ... in einem besonderen Gewaltverhältnis steht, kann sich der vorgesetzten Behörde gegenüber im Zweifel nicht auf die Freiheitsverbürgungen berufen“[3]). Dieser Zweifel über den Umfang der Gewährung der Freiheit kehrt sich in eine Vermutung für diese Freiheit um, wenn durch ausdrückliche Bestimmungen die Freiheit den Staatsbürgern, die in einem besonderen Gewaltverhältnis stehen, zugesichert wird. Wird aber die Freiheit vermutet und bildet sie die Regel, so ist die Beschränkung dieser Freiheit die Ausnahme; sie wird nicht vermutet und bedarf der besonderen gesetzlichen Norm; diese gilt sowohl für den Staat als den im besonderen Gewaltverhältnis Stehenden und ist durch das ihre Existenz fordernde Interesse bestimmt und begrenzt.

4. Dieses Interesse ist aber hier das öffentliche; denn das Beamtenverhältnis hat seinen Zweck in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben; die dem Beamten auferlegten Beschränkungen sind daher aus öffentlichem Recht und in öffentlichem Interesse auferlegt[4]). Dieser öffentliche Charakter bedingt aber im Falle des Konflikts mit Privatinteressen den Vorrang des öffentlichen vor dem Individualinteresse.

5. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 hat nun in Art. 130 bestimmt:

„Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.

Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.

Die Beamten erhalten nach näherer reichsgesetzlicher Bestimmung besondere Beamtenvertretungen“[5]).

Damit hat die Reichsverfassung den Beamten die Vereinigungsfreiheit und die Freiheit ihrer politischen Gesinnung ausdrücklich gewährleistet[6]). Art. 130 bildet so einen gewissen Abschluß in der Entwicklung der politischen Rechte der deutschen öffentlichen Beamten[6a]).

[3]) Vgl. so Thoma G I S. 20 ff. und S. 24; Hatschek: Lehrb. d. deutschen u. preuß. Verw.Rechts, 1927, S. 185.

[4]) So Piloty Archiv f. öffentl. Recht, Bd. 33 S. 4.

[5]) Obgleich dieser Artikel ohne weitere Bestimmung auch für die Landesbeamten und die Beamten der öffentlichrechtlichen Korporationen gilt, enthalten auch einzelne Landesverfassungen ausdrücklich die Zusicherung der Vereinigungsfreiheit für die Beamten; vgl. z. B. die bayer. Verf. § 67, die bad. Verf. § 17, die Mecklenburg-Schwerinische § 14, die Oldenburgische § 9.

[6]) Beide, die Freiheit der politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit, hängen eng miteinander zusammen. „Die Vereinsteilnahme ist zwar unmittelbar keine Form der Meinungsäußerung, mittelbar aber bietet sie dazu eine Fülle besonderer Gelegenheit, teils indem Vereine Versammlungen halten und Zeitschriften herausgeben, in welchen die Meinungsäußerung der Mitglieder und anderer Personen erleichtert und zu breiterer Geltung gebracht wird, zum Teil aber auch deshalb, weil schon die bloße Mitgliedschaft bei einem Verein eine Meinungskundgebung ist, indem jeder Verein einen Zweck hat ...“ So Piloty a. a. O. S. 34. Es wird also schon hier erkannt, daß Art. 130 in engem Zusammenhang mit Art. 118 RV, der die freie Meinungsäußerung für jeden Deutschen gewährleistet, steht.

[6a]) Er begründet eine Vermutung zu Gunsten der politischen Freiheit der Beamten. — Diese ergibt sich aber auch schon aus Art. 109 in Verb. mit Art. 123 und 124 RV. Vgl. hiezu Stier-Somlo G I zu Art. 109, S. 191 und S. 193. — Vgl. auch Nawiasky: In den Veröff. der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 3, S. 31.

Die Vereins- und Versammlungsfreiheit aller Deutschen war allerdings schon vor der Gewährleistung in Art. 123 und 124 RV als allgemeines Rechtsgut im RVG v. 19. 4. 1908 (RGBl. S. 151) zur Anerkennung gelangt. Grundsätzlich nahmen auch die Beamten als deutsche Staatsbürger an dieser Freiheit teil, wie ihnen die politischen Rechte an sich nicht bestritten wurden, sondern höchstens die Ausübung in einer bestimmten Parteirichtung[7]). Allein zu einer ausdrücklichen Gewährleistung für sie war es bis 1919 nicht gekommen. Weder hatte die Reichsverfassung von 1871 überhaupt Grundrechtsartikel aufgenommen, noch enthielten etwa das Reichsvereinsgesetz oder das Reichsbeamtengesetz v. 31. 3. 1873 (in der Fassung v. 18. 5. 1907) eine Bestimmung über das Vereins- und Versammlungsrecht der Beamten.

6. Meist wurde die Notwendigkeit einer speziellen Vorschrift über die Vereins- und Versammlungstätigkeit der Beamten überhaupt verneint und das allgemeine Disziplinarrecht für ausreichend erachtet[8]). Wir finden deshalb wenig einschlägige Gesetzesvorschriften[9]). In Erkenntnis der Bedeutung der Vereinstätigkeit der Beamten sind aber besonders in Preußen und Bayern Ministerialerlasse ergangen, die den Beamten die Ansicht der Staatsleitung über die Grenzen ihrer Versammlungsfreiheit kundgaben[10]). Der Verstoß gegen diese Erlasse hatte disziplinarrechtliche Folgen.

Auf Grund dieser Vorschriften hatte sich in der Rechtsprechung der Disziplinargerichte über die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten die Ansicht herausgebildet, daß die Beamten an der grundsätzlich gewährten Vereins- und Versammlungsfreiheit an sich teilnähmen, aber durch die Rücksicht auf die staatlichen und dienstlichen Interessen in der Ausübung dieser Freiheit beschränkt wären[11]).

7. Unmittelbar auf den Umsturz im November 1918 folgte der Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918 (RGBl. S. 1303), der in Nr. 2 bestimmte:

> „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter."

---

[7]) So Wolfstieg Beamtenreichsrecht 1921, S. 75.

[8]) Vgl. so v. Rönne-Zorn a. a. O. S. 279, Nr. 6: „Für Beamte bestehen keine besonderen Vorschriften bezüglich des Vereins- und Versammlungsrechts; es genügt hier das allgemeine Disziplinarrecht."

[9]) Vgl. Art. 16 Bayer. Beamtengesetz und § 49 des RMG v. 2. 5. 74.

[10]) Vgl. Preuß. Zirkularerlaß v. 10. 4. und 11. 5. 1850 (Minist.Bl. d. inneren Verw. S. 96 und S. 122): „Beamte sollen sich an Vereinen, welche statutengemäß oder faktisch eine der Staatsregierung feindliche Tendenz verfolgen, eine systematische Opposition gegen dieselbe unterhalten, den bestehenden verfassungsmäßigen Zustand zu untergraben suchen, die Pflicht der Treue gegen den König gering achten und anstatt die Regierung zu unterstützen, ihr hemmend entgegenzutreten bemüht sind, nicht beteiligen." — Vgl. weiter die bayer. Minist.Erlasse v. 1850 und 1851 zit. bei Reindl, Komm. z. BBG 1914 zu Art. 16.

[11]) Vgl. so Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, 1928, S. 158: „Im konstitutionellen Staat besaß der Beamte zwar grundsätzlich ebenfalls diese Vereinigungsfreiheit, er hatte sich jedoch von solchen Vereinen fernzuhalten, deren Zwecke den staatlichen oder dienstlichen Interessen zuwiderliefen" und Giese RV, 7. Aufl., Anm. 3 zu 130: „Bisher war das Vereinigungsrecht der Beamten durch die Interessen des Dienstes beschränkt."

Der Aufruf hat Gesetzeskraft erlangt[12]) und ist laut Übergangsgesetz vom 4. 3. 1919 (RGBl. S. 285) in Kraft geblieben[13]). Er ist nicht nur Programmsatz[14]), er hat vielmehr unmittelbare Gesetzeskraft und hebt entgegenstehende Bestimmungen des RVG und anderer älterer Gesetze auf[15]). Bei der Auslegung ist vor allem der alte Erfahrungssatz, „daß jede große Revolution erst Freiheiten gewährt, ehe sie aufbaut"[16]) zu Grunde zu legen. Es ist deshalb anzunehmen, daß die Gesetzgeber mit dem Aufruf tatsächlich das zum Ausdruck bringen wollten, was der Wortlaut besagt[17]). Der Aufruf hat also, wie sein Wortlaut besagt, die Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts auch für die Beamten aufgehoben[18]).

8. In der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 und in den auf sie folgenden Gesetzen sind abgesehen von Art. 130 RV verschiedene Bestimmungen über das Vereins- und Versammlungsrecht aller Staatsbürger, also auch für das der Beamten in Betracht kommen, enthalten[19]).

---

[12]) So Anschütz JW 1918, S. 751: „Die Reichsregierung tritt hier als Gesetzgeber auf. Daß sie zur Ausübung der gesetzgebenden Gewalt des Reichs befugt, und zwar vorläufig allein, ohne Konkurrenz eines anderen Organes (Bundesrat, Reichstag) befugt ist, darüber kann kein Zweifel sein." Vgl. so auch Baum JW 1918, S. 752/753, und W. Jellinek: „Revolution und Reichsverfassung" im Jahrbuch d. öff. R. der Gegenwart, Bd. 9 1920, S. 7.

[13]) Er ist nur ein einfaches Reichsgesetz, kann also durch ein solches wieder aufgehoben werden. So Delius G II S. 138 ff.

[14]) Diese Ansicht vertrat das preuß. Kammergericht, Jahrb. 52, S. 306 (JW 1921, S. 1092 ff.) (Bem. von Giese).

[15]) Vgl. so RGStr. 53, S. 52, und 56, S. 183; weiter Anschütz RV, Anm. 3 zu 123 und Giese RV zu 123 und JW 1921, S. 1092 ff. Darüber, was vom RVG aufgehoben ist vgl. Anschütz a. a. O. und Löning im Handw.buch d. Staatswissenschaften, IV. Aufl. 1928, 8. Bd. S. 558 ff. und Stier-Somlo, Handw.buch der Rechtswissenschaft, VI. Bd. S. 384.

[16]) So W. Jellinek a. a. O. S. 8.

[17]) Ein entgegenstehender Wille käme auch nicht in Betracht; vgl. über die Auslegung OVG 78/439 f.

[18]) Siehe Anschütz, JW S. 751, und Meißner, Staatsrecht, S. 281. — Vgl. aber andererseits Anschütz Anm. 3 zu 123 RV, wo er die Wirksamkeit des Aufrufs dadurch einschränkt, daß er darauf hinweist, daß unter Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts im Sinne des Aufrufs nur solche zu verstehen seien, die das allgemeine Unterwerfungsverhältnis des Individuums zum Staat betreffen, nicht auch solche, die durch besondere Unterwerfungsverhältnisse (Beamte...) bedingt sind. Dieser Ansicht tritt auch Brandes, Diss. S. 41, bei. M. E. mit Unrecht, denn der ausdrückliche Wortlaut des Aufrufs gestattet keine andere Auslegung als die, daß das Vereins- und Versammlungsrecht der Beamten keiner Beschränkung unterliege. Es ist allerdings richtig, wenn Freytag-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924, S. 312 ff., betont, daß der durch den Aufruf geschaffene Zustand unhaltbar gewesen sei, und deshalb die Reichsverfassung wieder einige Schritte rückwärts habe gehen müssen. Vgl. dazu auch Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, 1921, S. 82, der betont, daß die RV die Aufhebung der Beschränkungen bestätigt habe; dies ergebe sich aus Art. 124 in Verb. mit Art. 130 II RV. Vgl. auch Hatschek, Lehrb. 5. und 6. Aufl. 1927, S. 184 f.

[19]) Zu erwähnen sind hier Art. 7 Ziff. 6, Art. 48, Art. 123, 124, Art. 137, Art. 159, Art. 178 II RV. Weiter das Bannmeilengesetz v. 8. 5. 1920 (RGBl. 902) und die Verordnung über den befriedeten Bannkreis des Reichstagsgebäudes v. 17. 5. 1920 (RGBl. S. 973); das Gesetz zum Schutz der Republik v. 21. 7. 1922 (RGBl. S. 585), §§ 1—11 und 14—19; Gesetz zur Durchführung des Art. 177 und 178 des Versailler Friedensvertrags v. 22. 3. 1921 (RGBl. S. 235). S. dazu Brecht

Von diesen Gesetzen sind jedoch nur die besonders zu erörtern, die speziell eine Beschränkung des Vereins- und Versammlungsrechts der Beamten bedingen.

Als speziell für das Beamtenrecht in Betracht kommend sind hier noch zu erwähnen die durch das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutz der Republik vom 21. 7. 1922 in das Reichsbeamtengesetz eingefügten § 10a und § 10b.

9. Bei der Lösung der Aufgabe sind zunächst die Grundlagen der Erörterung durch die Definition der Begriffe „Verein", „Versammlung" im Sinn des öffentlichen Rechts, „Vereinigungsfreiheit", „öffentlicher Beamter" zu schaffen. Anschließend ist auf das Verhältnis des Staats zum Beamten und auf die Doppelstellung des Beamten als Staatsbürger und Staatsorgan und die aus dieser Doppelstellung sich möglicherweise ergebenden Konflikte einzugehen. Als Ergebnis wird das Interesse des Staats an der Beschränkung des Beamten in der Ausübung des ihm grundsätzlich zugestandenen Vereins- und Versammlungsrechts festgestellt werden. Dieses öffentliche Interesse würde allein schon die Beschränkung rechtfertigen. Ihre Zulässigkeit ist aber noch besonders zu untersuchen. Hiebei wird zunächst auf den Charakter der Vereins- und Versammlungsfreiheit als eines subjektiven öffentlichen Rechts einzugehen sein. Ist auch mit diesem Charakter ein Verzicht auf die Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechts vereinbar, so wird doch weiterhin festzustellen sein, daß die ausdrückliche Gewährung der Freiheit in der Reichsverfassung und in einzelnen Länderverfassungen sowie auch die im öffentlichen Recht auf die guten Sitten zu nehmende Rücksicht einer Beschränkung nicht entgegenstehen.

Darnach ist die rechtliche Grundlage der Beschränkungen zu untersuchen. Hiebei wird die Organstellung als Grundlage jeder Beschränkung erkannt werden; sie hat ihren gesetzlichen Niederschlag in § 10 RBG gefunden. Im Anschluß daran wird sich der Umfang der Beschränkungen durch Untersuchung der einzelnen sich aus der Organstellung des Beamten ergebenden Pflichten, insbesondere der Dienstpflicht, Verhaltenspflicht und Treuepflicht ergeben. Anhangsweise werden noch kurz die besonderen Beschränkungen, denen die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Staatsdiener in besonderen Stellungen ausgesetzt ist, zu erörtern sein.

Der Schluß endlich wird einen Ausblick auf die zugesagte Beamtengesetzgebung und die Möglichkeit der Schaffung von Beamtenvertretungen zu geben haben.

B. Die Begriffe des „Vereins", der „Versammlung" und der „Vereinigungsfreiheit".

1. Eine Definition dieser Begriffe ist weder in der RV noch im Reichsvereinsgesetz enthalten[1]). Sie werden vielmehr vorausgesetzt. Es

bei v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Bd. 2, 21. Aufl. 1928, S. 167 ff. und Delius G II S. 138 ff.

[1]) Sie ist absichtlich vermieden worden. Vgl. so für das RVG Hieber-Bazille, RVG S. 36 und Begründung des RVGentwurfs: Drucks. d. Reichstags 12. Legislaturperiode I. Session 1907, Nr. 482, S. 22.

sind daher die Elemente der Begriffe aus der Wissenschaft und der Rechtsprechung zu entnehmen.

Darnach liegt eine Vereinigung jedenfalls nicht schon bei rein zufälligem Zusammentreffen von Personen vor. Gemeinsam ist den Begriffen des Vereins und der Versammlung vielmehr abgesehen von einer Mehrheit von physischen Personen ein gemeinschaftlicher Wille, der auf einen gemeinsamen Zweck gerichtet ist.

2. Zum Begriff des Vereins ist weiter erforderlich, daß der gemeinschaftliche Wille in einem Vertrag seinen Niederschlag gefunden hat, der auf Zusammenschluß für längere Zeit, auf Dauer, gerichtet ist. In der Regel wird damit auch die Errichtung einer bestimmten Organisation verknüpft sein; doch ist dies nicht erforderlich. — Diese Momente des öffentlich-rechtlichen Vereinsbegriffs: Mehrheit von Personen, Vertrag, Dauer, gemeinsamer Zweck sind allgemein als wesentlich anerkannt[2]). Liegen diese Voraussetzungen bei einem Zusammenschluß von Staatsbürgern, also auch von Beamten vor, so ist ein Verein im Sinne des öffentlichen Vereinsrechts gegeben. Dabei ist es gleichgültig, welchen Zweck dieser Verein verfolgt, er darf nur nicht verboten sein. Hiefür ist in erster Linie das tatsächliche Verhalten des Vereins maßgebend; in der Regel wird sich der Zweck aber aus der Satzung ergeben. „Die Zwecke, denen Vereine zu dienen vermögen, sind so mannigfaltig wie die menschlichen Kulturzwecke“[3]). Ein Verein von Beamten wird vielfach der Wahrung der Berufs- oder Standesinteressen dienen. Daneben werden aber auch andere Zwecke in Betracht kommen.

Die juristische Persönlichkeit ist kein wesentliches Moment des öffentlichrechtlichen Vereinsbegriffs. Dieser ist weiter als der des Privatrechts. Während das Privatrecht eine scharfe Trennung zwischen Verein und Gesellschaft kennt, umfaßt der öffentlichrechtliche Vereinsbegriff Vereine und Gesellschaften. „Das öffentliche Vereinsrecht betrifft die Rechtsverhältnisse aller Vereine, soweit ihre Beziehung zur öffentlichen Staatsgewalt in Betracht kommt“[4]).

Vereine im Sinne des öffentlichen Rechts sind auch die politischen Vereine und Parteien. Der Begriff des politischen Vereins hat seine gesetzliche Definition in § 3 RVG gefunden. Danach ist ein politischer Verein jeder Verein, der eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezweckt. Was „politisch“ ist, ist aber nicht definiert. Jedenfalls ist darunter nicht nur „parteipolitisch“ zu verstehen[5]). Der Begriff „politisch“ ist enger als der Begriff „öffentlich“[6]). Ein gewisser Zusammenhang mit dem Staatsleben ist jedenfalls erforderlich. Dazu muß aber noch eine gewisse Aktivität kommen.

RGZ 16/384 versteht unter „politischen Angelegenheiten“ diejenigen, die die Verfassung, Verwaltung und Gesetzgebung des Staates,

---

[2]) Vgl. z. B. Anschütz, RV S. 505. Meißner, Staatsrecht S. 269. Delius G II S. 158. Brecht a. a. O. S. 188. Hatschek 5. und 6. Aufl. 1927, S. 186, und Stier-Somlo Art. „Vereins- und Versammlungsrecht“, 2. Abschn. „Vereine des öffentlichen Rechts“ im Handwbuch der Rechtswissenschaft, 6. Bd. 1929, S. 383. RGStr. 28 S. 68; Hieber-Bazille a. a. O. S. 36.

[3]) Löning Art. „Vereins- und Vers.-Freiheit“ i. HWB der Staatswissenschaften, 8. Bd. S. 542.

[4]) Stier-Somlo, RVG 1909, S. 51.

[5]) Stier-Somlo a. a. O. S. 72.

[6]) Löning a. a. O. S. 555. Vgl. dazu auch Hieber-Bazille a. a. O. S. 71.

die staatsbürgerlichen Rechte der Untertanen und die internationalen Beziehungen der Staaten zueinander begreifen. Politische Vereine sind also solche, die „auf die Beeinflussung der Funktionen des Staates oder seiner durch die Verfassung eingesetzten Organe hinzielen“[7]). Diese Bestimmung ist in den Erörterungen über das Vereins- und Versammlungsrecht meist zu Grunde gelegt und mag hier genügen, zumal der Begriff des politischen Vereins heute im wesentlichen nur noch für die Soldaten und die Beamten der Schutzpolizei von Bedeutung ist[8]).

Den Begriff der politischen Partei zu analysieren erscheint angesichts des Umstandes, daß er mindestens seit der Revolution zu einem Elementarbegriff geworden ist, der einer Zerlegung nicht bedarf, überflüssig. Die Reichsverfassung selbst hat, obgleich „die staatsrechtlichen Organisationsformen in der modernen Demokratie ohne entscheidende Mitwirkung der politischen Parteien nicht funktionsfähig sind“[9]) und auch nach der Reichsverfassung die Existenz und Mitwirkung von politischen Parteien vorausgesetzt wird, nur an einer Stelle die Parteien erwähnt: Nämlich in Art. 130 I. Es mag genügen, auf die Erörterungen Wolfstiegs[10]) und Rachfahls[11]) hinzuweisen.

Von den politischen Vereinen unterscheidet man die nichtpolitischen, insbesondere die Vereine, die auf einen wirtschaftlichen[12]) oder religiösen oder geselligen Zweck gerichtet sind. Ihre Feststellung wird in der Regel keine Schwierigkeit bereiten.

Unter den Vereinsbegriff des öffentlichen Rechts fallen auch die geschlossenen Gesellschaften. Darunter versteht man „durch das innere Band wechselseitiger persönlicher Beziehungen in sich zusammengeschlossene und nach außen bestimmt abgeschlossene Personenkreise“[13]). Die geschlossene Gesellschaft ist nichtöffentlich. Die Teilnahme an ihr fällt nicht unter das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht[14]).

3. Der Begriff der Versammlung stellt im Verhältnis zu dem des Vereins ein minus und ein aliud dar.

Ein minus insofern, als ein Vertrag zwischen den Beteiligten nicht erforderlich ist; auch ist die Versammlung nicht auf die Dauer berechnet. Sie ist ein „Augenblicksverein“. Sie ist nur das Zusammen-

---

7) So Hatschek: Lehrb. S. 186 und Brecht a. a. O. S. 191. Vgl. weiter Köstlin-Schmid: Das Württ. Beamtengesetz zu Art. 248; weiter Giese RV Anm. 7 zu Art. 124 und Stier-Somlo RVG 1909, S. 71 ff. Über den Begriff des politischen Vereins im Sinne des Entwurfs eines RVG. vgl. Delius G II 158.

8) Vgl. § 36 RWG v. 23. 3. 21 und Art. 248 WBG v. 21. 1. 1929. Näheres siehe unten.

9) So Köllreutter Art. „Parteien und Recht“ im Handw.buch der Rechtswissenschaft, Bd. 4 S. 392.

10) Beamtenreichsrecht 1921, S. 75.

11) Politisches Handw.buch, 2. Bd. 1923, S. 280.

12) Allerdings wird sich heute mancher Verein, der ursprünglich nur auf einen wirtschaftlichen Zweck gerichtet war, letzten Endes als politischer darstellen; denn wirtschaftliche Zwecke lassen sich heute vielfach nur auf politischem Wege im Anschluß an eine Partei verfolgen.

13) So Delius G II S. 159.

14) Vgl. Brecht a. a. O. S. 187.

kommen zum Zwecke der Erörterung und Beratung, nicht ein bloß zufälliges“[15]).

Ein a l i u d insofern, als das Zusammenkommen einen den Teilnehmern gemeinsamen Ort voraussetzt. RGStr. 21/78 definiert so: „Versammlung ist eine gewisse, nicht allzuklein an Zahl bemessene, äußerlich irgendwie vereinigte Personenmehrheit oder Menschenmenge, welche auf gemeinsamen, bewußten Zwecken und Zielen, also auf gemeinsamem Willen beruht.“ Diese Ansicht ist die auch in der Literatur herrschende. Teils wird das eine, teils das andere Moment mehr betont[16]).

Im Sinne des Art. 123 RV ist der Versammlungsbegriff zu qualifizieren: Zu dem Begriffe der Versammlung gehört darnach auch, daß der gemeinschaftliche Zweck der Versammlung darauf gerichtet ist, eine Einwirkung auf eine Allgemeinheit auszuüben, wenn auch nur auf die Gesamtheit eines abgegrenzten Personenkreises[17]).

Unter den Begriff der Versammlung im Sinne des Art. 123 RV fallen auch A u f z ü g e[18]). „Ein Aufzug ist vorhanden, wenn eine zu einem bestimmten Zweck vereinigte, nicht allzukleine Menschenmenge zur Schaustellung ihrer Zusammengehörigkeit von einem Orte zum andern geschlossen sich fortbewegt („zieht“)“[19]).

4. Die Reichsverfassung enthält den Begriff der Vereinigungsfreiheit in den Artikeln 130, 137 und 159. Es fragt sich, in welchem Verhältnis dieser Begriff zu dem der Vereins- und Versammlungsfreiheit steht.

Sprachlich umfaßt der Begriff der Vereinigung sowohl den der Versammlung als den der Vereinsbildung. Wer sich mit andern vereinigt, kann dies im Wege der Vereinsbildung oder des Versammelns tun. Vereinigung ist also ursprünglich der umfassendere Begriff.

Auch verfassungstechnisch ist Vereinigungsfreiheit im Sinne des Art. 130 II RV Sammelbegriff für Vereinsfreiheit und Versammlungsfreiheit. Art. 130 II RV gewährleistet den Beamten sowohl die wirtschaftliche als auch die politische und religiöse Vereinigungsfreiheit.

Dies wird vielfach verkannt: Man ist sich zwar einig darüber, daß Art. 123 und 124 RV einerseits, Art. 159 RV andererseits, getrennte Ausschnitte aus dem Vereinigungsrecht gewährleisten[20]). Wäh-

---

[15]) So Arndt RV 1919 zu Art. 123. Vgl. aber Stier-Somlo RVG 1909, S. 55: „Es ist also ohne Belang, ob die Vereinigung eine zufällige oder beabsichtigte ist, verabredet war oder auf Einladung beruhte.“

[16]) Während Anschütz RV S. 498, Poetzsch-Heffter RV Anm. 3 zu 123, Delius G II S. 143 und Stier-Somlo: RVG 1909, S. 53, auf den Zweck gemeinsamer Erörterung abstellen, betont Hatschek, Lehrb. S. 186, daß es zu weit gehe, wenn die Forderung aufgestellt werde, daß die Teilnehmer zum Zwecke der Beratung oder gemeinsamen Erörterung oder Kundgebung von Meinungen zusammengetreten sein müßten.

[17]) So Löning a. a. O. S. 555: „Vereinigungen einer größeren Zahl von Personen, die nur zu geselligen Zwecken der Unterhaltung, zu einer Theateraufführung, zum Anhören eines wissenschaftlichen Vortrages usw. stattfinden, sind nicht Versammlungen im Sinne des Art. 123.“ Vgl. so auch Delius a. a. O. S. 144 und Hatschek Lehrb. S. 186.

[18]) So Stier-Somlo RVG S. 133. Giese RV Anm. 3 zu 123. Brecht a. a. O. 186.

[19]) So Delius a. a. O. S. 153.

[20]) Vgl. so z. B. Delius G II S. 143: „Das Koalitionsrecht wird von ihnen

rend Art. 123 und 124 RV das öffentliche Vereins- und Versammlungsrecht im Verhältnis zur staatlichen Polizeigewalt gewährleisten, sichert Art. 159 RV die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für jedermann und für alle Berufe zu[21]). Über den Begriff der Vereinigungsfreiheit i. S. des Art. 130 II RV, besonders über dessen Verhältnis zu Art. 159 herrscht aber keine Übereinstimmung. Vielfach werden die Art. 123, 124, 130 II RV in eine Reihe gestellt und Art. 159 mit ihnen verglichen. Es wird dann der Schluß gezogen: „Die durch Art. 159 gewährleistete Vereinigungsfreiheit ist nicht gleichbedeutend mit der allgemeinen Versammlungs- und Vereinsfreiheit der Art. 123, 124 und Art. 130 II RV, stellt vielmehr ein Grundrecht eigener Art dar, welches durch jene Art. nicht gedeckt wird"[22]). Es wird hier also angenommen, daß Art. 159 etwas von Art. 130 II RV Verschiedenes gewährleiste und damit die umfassende Bedeutung des Begriffs der Vereinigungsfreiheit des Art. 130 II RV verkannt. Richtig ist, daß Art. 159 RV für die andern Berufe ein Grundrecht sui generis schafft; für den Beamten ergibt sich aber die wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit bereits auf Art. 130 II[23]). Es ist allerdings richtig, daß dieser durch die Art. 123, 124, 159 zu ergänzen ist.

Darnach ist erkannt, daß Art. 159 für das Beamtenrecht nur von sekundärer Bedeutung ist, insofern als Art. 130 RV bereits auch die wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit gewährleistet.

5. Diese Frage ist nicht unpraktisch, da vielfach angenommen wird, daß in Art. 159 RV mit der wirtschaftlichen Vereinigungsfreiheit zugleich auch eines der Mittel zu ihrer Durchsetzung: der Streik habe gewährleistet werden wollen[24]).

Es geht aber aus den Verhandlungen des Verfassungsausschusses hervor, daß dies nicht die Absicht des Gesetzgebers war; daß er vielmehr absichtlich statt „Koalitionsfreiheit" den Ausdruck „Vereinigungsfreiheit" gewählt hat, um die Befugnis zu streiken, die er in „Koalitionsfreiheit" enthalten glaubte, nicht zu geben. Allerdings auch, ohne sie ausdrücklich zu versagen[25]). Die Frage nun, ob, wenn der Gesetzgeber die Frage des Streikrechts nicht entschieden habe, dies evtl. den Beamten zustehe, wäre aber nicht aufzuwerfen gewesen, wenn die wirtschaftlich-soziale Vereinigungsfreiheit der Beamten

---

(sc. 123 und 124) nicht mitumfaßt, es ist in Art. 159 RV besonders geregelt . . ."

[21]) Er stellt ein Grundrecht sui generis dar. So Giese RV a. a. O. Anschütz RV Anm. 1 zu Art. 159 und Wolfstieg a. a. O. S. 84.

[22]) So Anschütz a. a. O. Vgl. auch Köttgen, Das Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, 1928, S. 158 f.

[23]) Vgl. hiezu Wolfstieg a. a. O. S. 83. Meißner a. a. O. S. 281. Brand G II 235/240. Poetzsch-Heffter Art 159 3a RV S. 492. Delius G II S. 142.

[24]) Mitunter wird dahingehend entschieden, daß mit dem Begriff des Koalitionsrechts das sogenannte Streikrecht nicht untrennbar verbunden sei; der Streik sei nur eines der Mittel zum Zwecke der Erreichung der Ziele der Koalition, für die Entscheidung der Frage, ob das Mittel angewandt werden dürfe, seien die aus dem Arbeitsvertragsverhältnis sich ergebenden Rechte und Pflichten entscheidend. Dies auf das Beamtenverhältnis angewandt, führe zur Verneinung des Streikrechts der Beamten: so Meißner a. a. O. S. 337 f.

[25]) Vgl. dazu Anschütz RV Anm. 5 zu Art. 159. Giese RV Anm. 1 zu 159. Vgl. auch die Verhandlungen im Verfassungsausschuß, Aktenstück Nr. 391, S. 389.

schon aus Art. 130 II RV entnommen worden wäre. Denn, darüber kann kein Zweifel sein, Art. 130 II RV gewährt unter Berücksichtigung seines Wortlauts, seiner Entstehungsgeschichte und seiner Stellung innerhalb der dem Beamtentum gewidmeten Artikel der RV niemals eine Befugnis der Beamten, den Dienst zum Zwecke der Erzwingung wirtschaftlicher oder anderer Vorteile zu verlassen.

6. Die Vereinigungsfreiheit der Beamten bedeutet darnach das Recht der Beamten, sich zu jeder erlaubten Vereinigung (Verein und Versammlung) zusammenzuschließen. Sie umfaßt das Recht der Vereinigung auf politischem, wirtschaftlichem, religiösem wie auf jedem anderen Gebiet menschlicher Betätigung.

Gegenstand des Rechts ist sowohl das Recht, Vereine zu bilden und ihnen anzugehören, als ihnen fern zu bleiben[26]). Gegenstand ist auch das Recht, Versammlungen zu besuchen, insbesodere sich „an den in ihnen stattfindenden Erörterungen und Kundgebungen durch Reden und sonstige Meinungsäußerungen" zu beteiligen[27]).

C. Der Begriff des öffentlichen Beamten und die sich aus seiner Doppelstellung als Staatsorgan und Staatsbürger ergebende Notwendigkeit einer Beschränkung in der Ausübung der politischen Rechte.

1. Der Begriff des Beamten wird im verschiedensten Sinn gebraucht. Eine einheitliche, allgemein gültige Begriffsbestimmung ist weder im Reichsbeamtengesetz noch in den Beamtengesetzen der Länder, noch in der Rechtsprechung oder Literatur zu finden[1]). Auch die Reichsverfassung hat eine Begriffsbestimmung nicht gegeben. Es ist daher auf die in Wissenschaft und Praxis herausgebildeten wesentlichen Momente des Beamtenbegriffs zurückzugehen. Dabei haben die Privatbeamten, die aufgrund Privatdienstvertrags angestellt sind, auszuscheiden. Hier kommen nur die Beamten der politischen Gemeinwesen (Reich, Land, Gemeinde) in Betracht. Es handelt sich also um die Untersuchung der Elemente des staatsrechtlichen Beamtenbegriffs.

2. Als wesentlich sind allgemein anerkannt: das öffentlichrechtliche Gewaltverhältnis, das durch einen besonderen Akt begründet wird, auf Dienstleistung geht und eine gewisse Unterordnung des Unterworfenen zur Folge hat[2]).

---

[26]) So Anschütz RV Anm. 4 zu Art. 159 und Poetzsch-Heffter 3 d zu Art. 159, sogen. „negative Vereinigungsfreiheit".

[27]) Vgl. so Anschütz RV Anm. 1 zu 118: „Insoweit deckt sich das Grundrecht des Art. 123 mit dem des Art. 118." Vgl. auch Stier-Somlo RVG 1909, S. 52.

[1]) Wenn die einzelnen Gesetze den Begriff definieren, so geschieht dies mit der Beschränkung auf das betreffende Gesetz (vgl. § 359 StGB, § 1 RGB).

[2]) Vgl. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 573: er definiert: „Beamte sind danach diejenigen Personen, welche einem politischen Gemeinwesen (Reich, Staat, Kommunalverband) kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von dauernden Diensten in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet sind." Vgl. auch die Definition Wolfstiegs a. a. O. S. 15 und Brand, Das Beamtenrecht, 3. Aufl. 1928, S. 15 und G II S. 213. Vgl. weiter Meißner a. a. O. S. 278 und Giese RV Anm. 1 zu 129. Endlich Köttgen a. a. O. S. 140 f.

Dieses öffentlich-rechtliche Gewaltverhältnis wird durch einseitigen Verwaltungsakt des Staates, der auf Unterwerfung gerichtet ist, begründet[3]). Das Einverständnis des Beamten mit der Aufnahme in den öffentlichen Dienst wird dabei vorausgesetzt. Das Dienstverhältnis begründet aber nicht nur eine Dienstpflicht wie dies jeder privatrechtliche Vertrag ermöglicht: es werden vielmehr durch die Eingehung des Beamtenverhältnisses weitergehende Pflichten des Beamten begründet, insbesondere die Treupflicht und die Pflicht zu einem achtungswürdigen Verhalten. Diese letztere hat ihren Grund darin, daß das Beamtenverhältnis die gesamte Persönlichkeit des Beamten, auch soweit er außeramtlich sich betätigt, ergreift. In diesem Dienstverhältnis ist der Staat Dienstberechtigter, der Beamte Dienstverpflichteter[4]). Zum Dienst verpflichtet ist der Beamte aber nicht dem Repräsentanten des Staates, sondern der Gesamtheit des im Staate vereinigten Volkes[5]). Der Beamte ist also insbesondere nicht dem Reichs- oder Landtag gegenüber verpflichtet. Vgl. Art. 130 I RV.

3. Ob jemand Beamter im staatsrechtlichen Sinne ist, ist im Einzelfall zu entscheiden:

Die beamtenrechtlichen Vorschriften der RV und des Reichsbeamtengesetzes finden Anwendung insbesondere auch auf die Beamten der deutschen Reichspost; denn sie sind Reichsbeamte; vgl. Reichspostfinanzgesetz vom 18. 3. 1924. Weiter auf die Beamten der Reichsbahngesellschaft; sie sind allerdings Reichsbeamte eigener Art; vgl. Personalordnung der deutschen Reichsbahngesellschaft vom 3. 2. 25. Weiter auf die Reichsbankbeamten; nach § 9 Abs. 3 des Bankgesetzes vom 30. 8. 24 (RGBl. II S. 235 ff.) sind sie „zwar nicht mehr Reichsbeamte i. S. des Reichsbeamtengesetzes; sie können aber ebenso wie die Reichsbahnbeamten als Reichsbeamte eigener Art bezeichnet werden“[6]). Weiter auf die Reichstagsbeamten § 156 RBG; vgl. auch § 6 des Entwurfs eines deutschen Beamtengesetzes von 1923: Darnach sind die Reichstagsbeamten Reichsbeamte.

Keine Anwendung finden die beamtenrechtlichen Vorschriften der RV und des RBG auf die Amtsträger der Kirchen- und anderen Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts; sie sind nicht Reichsbeamte[7]). Auch die Soldaten der Wehrmacht sind keine Reichs-

---

[3]) Es ist hier nicht auf die Streitfrage um die rechtliche Natur des Anstellungsaktes einzugehen. Die im Text vertretene Ansicht ist die herrschende. Vgl. Meyer-Anschütz, 7. Aufl. 1919, S. 576—77; v. Bitter, Handbuch der Preuß. Verwaltung, II, 1911, Bd. 1 S. 269; Friedrichs, Art. „Beamtenrecht“ im Handw.-buch der Rechtswissenschaft, Bd. 1 1926, S. 546; Giese RV Anm. 2 zu 159; Hatschek, Lehrb. S. 303 und 309; Fleiner, Institutionen, S. 192. Die Vertragstheorie vertreten Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, I. Bd. 1911, S. 433 f. und Seydel-Piloty: Bayer. Staatsrecht I, S. 671 f. Vgl. auch W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1929, S. 241 und 352, und Meißner a. a. O. S. 278.

[4]) Vgl. aber Gerber: Archiv d. öff. R. N. F. 18, S. 61: „Nicht steht ihm (sc. dem Beamten) der Staat gegenüber als Dienstherr, vielmehr ist der Beamte, gerade weil und solange er im Dienstverhältnisse sich befindet, selbst der Staat.“

[5]) So Giese: Das Berufsbeamtentum im Deutschen Volksstaat. 1929, S. 12 f. und S. 26.

[6]) Vgl. so Brand: Reichsbeamtengesetze, 3. Aufl. 1929, S. 2 und 21 f.

[7]) Vgl. so Anschütz RV Anm. 1 zu 129, Anm. 7 zu 128, Anm. 5 zu Art. 10 und 11, Anm. 2 zu Art. 39; weiter Holstein: Archiv für öff. R. N. F. 13,

beamten; auf sie finden nur einzelne Vorschriften des RBG (§§ 134 bis 148 über die Defekte; ferner §§ 3, 10a und 10b über die Vereidigung und die Dienstpflicht zum Schutze der Republik) Anwendung[8]). Nach dem Reichsministergesetz vom 27. 3. 30 (RGBl. S. 96) § 1 finden die Vorschriften des RBG, sowie der Besoldungsgesetze auf den Reichskanzler und die Reichsminister keine Anwendung; die in anderen Gesetzen und in Verordnungen allgemein für Reichsbeamte enthaltenen Vorschriften gelten auch für sie, soweit in dem Reichsministergesetz nichts anderes bestimmt ist. Der Reichskanzler und die Reichsminister stehen also zu dem Reiche in einem öffentlichrechtlichen Amtsverhältnis eigener Art. Die Minister der Länder sind nach wie vor Beamte[9]).

4. Eine Sonderstellung unter den Beamten nimmt der politische Beamte ein[10]). Politische Beamte sind solche, die in grundsätzlichen politischen Anschauungen mit der Regierung fortdauernd übereinstimmen müssen; ihre Aufgabe ist es, die Regierungspolitik durchzuführen und zu vertreten. Die Grenze zwischen nichtpolitischen und politischen Beamten wird meist dahin gefaßt, daß, während der nichtpolitische Beamte der Regierungspolitik im Dienste lediglich nicht entgegenarbeiten dürfe, der politische Beamte sie auch aktiv zu vertreten habe. Unter den Begriff fallen abgesehen von den Ministern, die Staatsekretäre, Ministerialdirektoren, -dirigenten und -räte der Reichskanzlei und des Reichsministeriums des Äußern; ferner das ganze diplomatische und Konsularkorps. Von den Landesbeamten gehören abgesehen von den leitenden Stellen in den Ministerien insbesondere auch die Landräte dazu[10a]). Die politischen Beamten können jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden (§ 25 RBG); es ist dies die notwendige Folge der Pflicht zur aktiven Vertretung der Regierungspolitik. Die Grenzen zwischen den politischen und nichtpolitischen Beamten haben sich jedoch insofern verschoben, als durch das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze

---

S. 153 ff. und Giese RV Anm. 1 zu 129; endlich § 9 des Entwurfs eines deutschen Beamtengesetzes von 1923.

[8]) Vgl. Brand a. a. O. S. 2 und S. 19 und das Wehrgesetz v. 23. 3. 21 (RGBl. 329) § 36. Vgl. auch § 9 des Entw. eines deutschen BG von 1923.

[9]) Vgl. für Württemberg Köstlin-Schmid: Württ. Beamtengesetz S. 30, Anm. 1 zu Art. 1 und S. 39, Anm. 3 zu Art. 6 und Schmid in Zeitschrift f. d. freiw. Gerichtsbarkeit und Gemeindeverwaltung in Württemberg 1929, Heft 7/8; vgl. weiter Art. 6 Württ. Beamtengesetz vom 29. 1. 29 und § 38 der Württ. Verfassung; siehe auch RGZ 120/388 ff. und endlich Juliusberger: Zeitschrift f. Beamtenrecht, Bd. 1 S. 21.

[10]) Siehe dazu: Brand G II S. 238 und 254 und Beamtenrecht, 1928, S. 562; Köttgen a. a. O. S. 25 f. und 152 ff. und 258 ff.; Hatschek, Lehrb. S. 304; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, 1921, S. 78 f.; Giese RV S. 345, Anm. 2 zu Art. 130 RV; Gerber, Archiv f. öff. Recht N. F. 18, S. 56 ff.; Lobe, Gesetzgebung zum Schutze der Republik, 1921, S. 81, und Fischbach, Zeitschrift für Beamtenrecht, Bd. 1 S. 112 ff., S. 178 ff.

[10a]) Für die Zukunft ist einerseits die Erweiterung des Kreises der politischen Beamten angeregt worden, um dadurch die Möglichkeit zu schaffen, den übrigen nichtpolitischen Beamten die volle Freiheit der Meinungsäußerung geben zu können. So Völter, Staatsautorität und Recht der Beamten zur freien Meinungsäußerung, in „Arbeitsrecht", 13. Jahrg. 1926, S. 469 ff., S. 476/77. Andererseits tritt Köttgen a. a. O. für einen sparsamen Gebrauch der Figur des politischen Beamten ein.

der Republik vom 21. 7. 22 (RGBl. S. 590) jeder Beamte verpflichtet wurde, in seiner amtlichen Tätigkeit für die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt einzutreten. Das Eintreten für die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt ist also nun Inhalt und Aufgabe jedes Reichsamts[11]). Innerhalb des Dienstes unterscheidet sich der politische Beamte von dem nichtpolitischen Beamten durch den verschiedenen Charakter seiner Tätigkeit, die insbesondere ein weites Maß von Entscheidungsfreiheit bedingt[12]). Nach Lobe, a. a. O. S. 82 besteht aber zwischen den politischen und nichtpolitischen Beamten insofern ein Unterschied, als § 10b RBG eine Einschränkung des Art. 118 RV für solche Beamte bedeutet, die schon kraft ihres Amtes mit dem Schutz der Republik besonders betraut sind; diese hätten auch außerhalb ihrer amtlichen Tätigkeit jedweden Angriff auf die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt zu unterlassen, seien also insoweit nicht nur in der Form des letzten Absatzes zu § 10a RBG, sondern überhaupt an der freien Meinungsäußerung behindert[13]).

5. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Staat und Beamten kann staatsrechtlich und politisch gestellt werden.

a) Staatsrechtlich hat sich die Stellung des Beamten durch die Vorgänge im November 1918 und in der folgenden Zeit nicht geändert. Nach wie vor ist der Staat auf Organe angewiesen; er „führt außerhalb seiner Organe kein rechtliches Dasein"[14]). Der Beamte ist eines der notwendigen Organe des Staates. Als solches hat er eine Doppelstellung. Als Staatsorgan ist er an der Bildung des Staatswillens und an seiner Kundgebung beteiligt. Als Staatsbürger steht er andererseits diesem Staatswillen gegenüber. Der Staat, der ihm gegenübertritt, erscheint durch ihn zugleich mit rechtlicher Wirksamkeit. Der Beamte kann also nicht in dem Maße frei sein, wie jeder andere Staatsbürger. Solange zwar die Interessen des Staates und des Bürgers nicht kollidieren, ist die Möglichkeit der Wahrung beider gegeben. Stehen sie aber im entgegengesetzten Verhältnis, so kommt es zum Konflikt[15]). Dieser Konflikt wird notwendig im Beamten selbst

---

[11]) So Lobe a. a. O. S. 81.

[12]) So Gerber a. a. O. S. 57: „...durch die Entscheidungsfreiheit, nicht durch eine besondere Gebundenheit erscheint die Stellung des politischen Beamten gekennzeichnet."

[13]) Darüber s. unten S. 48.

[14]) So Jellinek, System, S. 196. — Über die Anhänger und Gegner der Gierkeschen Theorie abzuhandeln, ist hier nicht der Ort. Über die Begründung der Organstellung des Beamten vgl. Gerber a. a. O. S. 32 ff., 36, und Köttgen a. a. O. S. 15. Während Gerber die Organstellung des Beamten mit der Erkenntnis, daß der Staat Organisation ist („Inbegriff frei geschaffener und freischaffender Organe") und daß das Staatsamt „institutionelles Organ" ist, begründet, schließt Köttgen aus dem Wesen des Staates, der nur selbst Träger hoheitlicher Rechte sein könne, auf die notwendige Organeigenschaft des Beamten. Die Bürokratie als Ganzes ist unmittelbares Organ nach seiner Ansicht (a. a. O. S. 268). Vgl. dazu auch Giese, Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat, 1929, S. 22.

[15]) Die Erörterung dieses Konflikts bildet notwendig den Inhalt jeder Untersuchung über die Freiheitsrechte des Beamten; solange eine Kollision der verschiedenen Interessen nicht gegeben ist, bildet die Beamteneigenschaft kein Problem. Die irrelevante, d. h. die rechtlich gleichgültige und zu disziplinarrichterlichem Einschreiten keinen Anlaß gebende (so Piloty a. a. O. S. 7)

ausgetragen[16]). Der Staat hat dabei ein Interesse daran, daß er obsiege; denn er müßte sich selbst aufgeben, wenn er Handlungen seiner lebenswichtigen Organe dulden würde, die gegen sein Interesse sind[17]). Im Interesse des Staates werden daher durch das Beamtenverhältnis besondere Pflichten gerechtfertigt. Die aus ihnen sich ergebenden Beschränkungen, denen der Beamte in Ausübung seiner politischen Rechte unterworfen ist, liegen daher ebenfalls im Interesse des Staates; die „Staatsraison" erfordert sie[18]).

b) Was die politische Stellung des Beamten zum heutigen Staate betrifft, so wandelte sie sich notwendigerweise mit der Änderung der Staatsform. Der Beamte steht heute politisch anders zum Staate als vor 1918[19]).

Die Gründe dafür sind verschiedenartig. Die Umstellung des Beamten rührt einmal von dem Mangel eines persönlichen Bandes her, das früher den Monarchen und den Beamten miteinander und daher auch den Beamten mit dem Staat verknüpfte[20]). Es kommen dazu die z. T. aus der finanziellen Bedrängnis des Volkes entspringenden Maßnahmen des Personalabbaus, der Altersgrenzenfestsetzung, des Ersatzes von Beamten durch Angestellte („Entbeamtung"), die das Vertrauen des Beamten zum Staat in hohem Maße erschütterten[21]). Zu erwähnen ist weiter das in Erkenntnis des Wertes der Beamtenschaft einsetzende Werben der Parteien um die Gunst der Beamten[22]), das teilweise die Zersplitterung der Beamtenschaft zur Folge hatte. Diese Gefahr der Zersetzung des Beamtenkörpers wurde durch die Politisierung der Ministerien gesteigert[23]).

All diese Momente bilden für die Institution der Beamtenschaft überhaupt, wie für den einzelnen Beamten eine nicht zu unterschätzende Gefahr; sie können den Beamten unter Umständen zur Stellungnahme gegen die heutige Staatsform veranlassen. Jedenfalls mußte der aus der vorrevolutionären Zeit übernommene Beamte in den auf den Umsturz unmittelbar folgenden Jahren als „nur bedingt geeignetes Element in dem neu zu errichtenden Staate erscheinen"[24]). Hat sich das Verhältnis auch heute geändert, und haben sich die Beamten auch zum großen Teil auf den Boden des heutigen Staates gestellt, so sind die Gefahren, denen sie heute noch ausgesetzt

---

Tätigkeit des Beamten ist nicht Gegenstand der Untersuchung; wo er sich wie jeder Staatsbürger betätigen kann, ohne die Interessen des Staates zu gefährden, wird ihn niemand an dieser Betätigung hindern.

[16]) Vgl. Seydel-Piloty, Bayer. Staatsrecht I, 1913, S. 672, und Piloty a. a. O. 6. Auch Giese: JW 1930, S. 1168 (Bericht über dessen Vortrag in der Darmstädter Juristischen Gesellschaft v. 5. 12. 1929).

[17]) Vgl. so Piloty, S. 12 a. a. O.

[18]) Vgl. Gerber a. a. O. S. 66. — Damit liegt die Beschränkung auch im Interesse des Beamten selbst; denn für seine Existenz ist die des Staates Voraussetzung (so Piloty a. a. O. S. 10 und S. 23).

[19]) Vor 1918 bedurfte es zumeist nicht erst der juristischen Norm, um seine politische Stellung zu bestimmen. So Köttgen a. a. O. S. 34.

[20]) Ein solches persönliches Verhältnis ist heute schon angesichts des dauernden Wechsels in der Staatsleitung nicht möglich.

[21]) Siehe darüber insbesondere Giese, Das Berufsbeamtentum im Deutschen Volksstaat, 1929, S. 20 ff., insbesondere S. 28.

[22]) Siehe dazu Köttgen a. a. O. 1928, S. 76.

[23]) Vgl. so Giese a. a. O. S. 30. Vgl. auch Brand G II 212.

[24]) So Köttgen a. a. O. S. 1; s. dazu aber Giese a. a. O. S. 27.

sind, nicht zu verkennen. Zu ihrer Verhütung wird der Staat in Erkenntnis der „politischen Mission“[25]) des Beamtentums zwar nicht die politischen Rechte der Beamten in ihrer Substanz beschränken[26]). Er wird aber von den Beamten in der Ausübung der politischen Rechte eine Beschränkung insofern fordern, als die Ausübung sein Interesse schädigen würde.

D. Die Zulässigkeit der Beschränkungen des Beamten in der Ausübung seiner politischen Rechte, insbesondere der Vereins- und Versammlungsfreiheit.

1. Nachdem im vorhergehenden Abschnitt festgestellt wurde, daß die Beschränkung des Beamten in der Ausübung seiner politischen Rechte im Interesse des Staates gelegen ist, ist jetzt die Frage nach der Zulässigkeit dieser Beschränkung zu beantworten. Dabei wird zu unterscheiden sein, ob einmal die Natur des Grundrechts eine Beschränkung zuläßt; weiter, ob die Beschränkung mit der ausdrücklichen Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit in Art. 130 II RV vereinbar ist und endlich ob ihr nicht der Begriff der guten Sitten entgegensteht.

2. Zu diesem Zwecke ist kurz auf das Wesen der Grundrechte einzugehen[1]).

Hier sind in der Hauptsache 2 Meinungen zu unterscheiden:

a) Die eine sieht in den Grundrechten lediglich Normen des objektiven Rechts, die der Staatsgewalt bestimmte Schranken ziehen, die aber nur den Ausfluß natürlicher Handlungsfreiheit des Individuums darstellen. Je weniger Vorschriften über die Freiheit bestehen, desto unbeschränkter ist das Individuum in dem Genuß des Freiheitsrechts. Diese Ansicht wird von Laband, Zorn und Seydel vertreten[2]).

b) Die andere Ansicht baut auf der Lehre Jellineks von den subjektiven öffentlichen Rechten auf. Es sind dies solche Rechte, die dem Individuum als einem Mitglied der staatlichen Gemeinschaft gegen den Inhaber der öffentlichen Gewalt zustehen. Auf die Möglichkeit im Sinne dieser Rechte tätig zu werden, hat das Individuum einen klagbaren Anspruch. Darnach sind die Grundrechte subjektive Mitgliedschaftsrechte an der Staatskörperschaft, wegen deren Verletzung geklagt werden kann.

---

[25]) Köttgen a. a. O. bezeichnet es als die politische Mission der Beamtenschaft, die Stabilität im Staatsleben zu wahren, der ruhende Pol in der Erscheinungen Flucht zu sein. Vgl. so auch Brand a. a. O. S. 212 und S. 236.

[26]) Denn: „Der Staat braucht den Beamten als Rechtspersönlichkeit, nicht als Sklaven“, so Piloty a. a. O. S. 6.

[1]) Nach Piloty a. a. O. S. 3 kommt es allerdings wenig darauf an, ob man die Freiheitsrechte als subjektive Rechte der Person auffaßt oder nicht. Das Wesentliche sei, daß die Einschränkungen der Freiheitssphäre nicht willkürliche, sondern vom Recht zugemessene und deshalb für Gerichte und Verwaltungsbehörden bindende seien.

[2]) Laband a. a. O. Bd. 1, S. 151 f., Anm. 2 und Seydel, Bayer. Staatsrecht, 1. Bd. S. 300.

Diese Ansicht wird hauptsächlich von Jellinek[3]), dann von Georg Meyer vertreten[4]). Ihr schließen wir uns an. Ist der Vereins- und Versammlungsfreiheit nun aber ein subjektives öffentliches Recht, d. h. hat der Inhaber einen Anspruch darauf, daß die Staatsgewalt ihn in der Ausübung dieses Freiheitsrechts nicht beeinträchtige, so ist damit andererseits die Möglichkeit gegeben, die durch das Freiheitsrecht gewährte Möglichkeit nicht auszunützen; der Inhaber des Rechts kann also sich entweder nicht mit andern zu Vereinen und Versammlungen zusammenschließen[5]) oder er kann im Falle der Beeinträchtigung des Rechts sich gegen diese Beeinträchtigung nicht wehren. Diese Verzichtsmöglichkeit ist mit dem Charakter des subjektiven öffentlichen Rechts notwendig verbunden[6]).

Der Verzicht auf die Ausübung kann nun lediglich intern, d. h. im Individuum begründet sein und äußerlich lediglich negativ, durch Nichtbetätigung zum Ausdruck kommen. Die Verpflichtung zum Verzicht kann aber auch bedungen werden. Das Individuum kann sich verpflichten, in bestimmter Weise auf die Ausübung des ihm an sich zustehenden Rechts ganz oder teilweise zu verzichten. Diese Verpflichtung hat dann allerdings nur relative Wirkung, d. h. der Verzichtende ist nur im Verhältnis zum Verzichtsempfänger beschränkt, nicht allgemein[7]).

Eine solche Verpflichtung ist auch für den Beamten möglich. Aufgrund des Beamtenverhältnisses, das freiwillig[8]) begründet worden

---

[3]) System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 68 ff. und S. 102.

[4]) Lehrb. des Deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. 1905, S. 799 f. Vgl. auch Hieber-Bazille, RVG 1908, Anm. 3 zu § 1, Stier-Somlo RVG 1909 Anm. 1 zu § 1, S. 17/20; Hellwig G II S. 69; Wolfstieg a. a. O. S. 35; Hatschek, Lehrb. S. 184; Delius G II S. 138 f.; Fleiner, Institutionen, S. 167/168.

[5]) Vgl. so Anschütz a. a. O. Anm. 4 zu 159 RV und den dort zit. Kaskel, Arbeitsrecht, 3. Aufl. 1929, S. 279; Poetzsch-Heffter Anm. 3 d zu Art. 159 RV. — Man bezeichnet dies als negative Vereinigungsfreiheit; vgl. oben S. 17.

[6]) „Zu demselben Ergebnis muß man kommen, wenn man in der Vereinigungsfreiheit eine natürliche Fähigkeit des Staatsbürgers erkennt." So Pasquay in Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1914, S. 544. Siehe über den Verzicht auf die Ausübung auch Fleiner, Institutionen, S. 177. — Vielfach wird die Frage der Verzichtbarkeit gar nicht erörtert, sondern dies als selbstverständlich vorausgesetzt. Zu trennen ist davon die Frage nach der Verzichtbarkeit des Rechts selbst. Sie ist grundsätzlich zu verneinen; denn „die verfassungsmäßigen Individualrechte stellen nicht bloß subjektive Rechte der einzelnen dar. Ihr Inhalt bildet gleichzeitig einen Bestandteil der öffentlichen Rechtsordnung des Landes, ein Stück seiner Staatsauffassung". So Fleiner, Institutionen, S. 177. Der Berechtigte kann aber von der Ausübung seines Rechts im einzelnen Falle absehen, sofern es nicht die Kehrseite einer Pflicht ist oder das Gesetz ausdrücklich auch diese Form des Verzichts ausgeschlossen hat. Vgl. zur Frage der Verzichtmöglichkeit weiter Arndt: RV 1919, S. 188, und Köstlin-Schmid, Württ. Beamtengesetz v. 21. 1. 1929, S. 84.

[7]) Daraus, daß lediglich mit relativer Wirkung auf die Ausübung des an sich gegebenen Freiheitsrechts verzichtet wird, folgt auch, daß eine Ausübung trotzdem noch möglich ist. Bleibt diese Ausübung zwar innerhalb der Grenzen der allen Staatsbürgern gewährten Vereins- und Versammlungsfreiheit, beachtet sie aber im Falle des Beamtenverhältnisses die dem Verzichtenden durch seine Dienstpflicht oder eine andere Pflicht gezogenen Schranken nicht, so begründet diese Überschreitung der Ausübungsbefugnis lediglich ein disziplinarrechtliches Vorgehen des Staates gegenüber dem Beamten.

[8]) Vgl. Piloty a. a. O. S. 3 f.: „Sie (sc. die Beschränkungen) werden vom

ist, kann der Beamte zu teilweisem Verzicht auf die ungehemmte Ausübung seiner Freiheit, speziell der Vereins- und Versammlungsfreiheit verpflichtet werden.

3. Auch die ausdrückliche Gewährleistung der Vereins- und Versammlungsfreiheit in der RV und im RVG, und für die Beamten die spezielle Zusicherung des Art. 130 II RV hindern die Beschränkung nicht[9]).

Die grundsätzliche Anerkennung der Vereins- und Versammlungsfreiheit in der RV und RVG im Verhältnis zur staatlichen Polizeigewalt berührt das Verhältnis der Freiheit zur staatlichen Disziplinargewalt nicht. Vereinsrecht und Beamtenrecht sind zwar beide Ausschnitte aus dem öffentlichen Recht, sie liegen aber auf verschiedenen Rechtsebenen: jenes regelt die Rechtsbeziehungen aller in einer bestimmten Richtung, dieses die Rechtsbeziehungen Einzelner im gesamten Umfange. Beide Rechtsgebiete berühren sich also nicht; die auf einem Gebiet gewährte Freiheit steht der Beschränkung auf anderem nicht entgegen. Wohl ist aber möglich, daß die Regelung des speziellen Rechtsgebiets im Verhältnis zur Regelung des allgemeinen Beschränkungen, die durch das spezielle Rechtsverhältnis bedingt sind, enthält. Die Beschränkungen tragen dann notwendigerweise den Charakter des spezielleren Rechts, sind hier also beamtenrechtlicher Natur. — Was nun speziell die Zusicherung der Vereinigungsfreiheit durch Art. 130 II RV betrifft, so ist er zwar auf Wunsch der Beamtenvertreter aufgenommen[10]); von den Antragstellern also wohl i. S. einer möglichst weitgehenden Zusicherung der politischen Rechte und speziell der Vereinigungsfreiheit gedacht. Allein, eine schrankenlose Freiheit hat der Gesetzgeber nicht gewähren wollen. Dies ergibt sich insbesondere auch aus dem Zusammenhang des Art. 130 II mit Art. 130 I RV. Darnach ist die Vereinigungsfreiheit jedenfalls insoweit beschränkbar, als ihre schrankenlose Ausübung den Beamten als Diener nicht der Gesamtheit, sondern einer Partei, eines Interesses, erscheinen lassen würde.

Art. 130 II RV steht also einer Einschränkung nicht entgegen; er gewährleistet zwar die Freiheit und begründet eine Vermutung für sie, aber nur innerhalb der durch die Beamtenstellung gezogenen Schranken[11]).

4. Mitunter wird noch die Frage aufgeworfen, ob Beschränkungen des Beamten in der Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit

---

Beamten durch seinen freiwilligen Eintritt in den Dienst ohne weiteres übernommen." S. auch oben S. 19.

[9]) Vgl. auch die Verhandlungen im Verfassungsausschuß (Drucks. d. Nat.-Vers. Nr. 391, S. 504). Preuß hat dort mit Beziehung auf die spezialgesetzliche Regelung besonderer Pflichtverhältnisse erklärt: „Man kann sich damit begnügen, wenn der Verfassungsausschuß sein Einverständnis zu der Auffassung der Regierung erklärt, daß die Grundrechte einer solchen Regelung der besonderen Pflichtverhältnisse durch die Spezialgesetze, Wehrgesetz und was sonst dabei in Betracht kommt, nicht präjudizieren solle, damit nicht etwa nachher erst Verfassungsänderungen notwendig werden." (Zit. bei Häntzschel, Arch. f. öff. R. N. F. 10, S. 229.)

[10]) Vgl. Prot. des Verfassungsausschusses a. a. O. S. 507.

[11]) Vgl. Delius: G II S. 142: „Den Beamten aller öffentlichrechtlichen Körperschaften ist in Art. 130 die Vereinigungsfreiheit nochmals gewährleistet, aber ihre Stellung bringt es naturgemäß mit sich, daß das Recht nicht restlos ausgenützt werden darf.

mit den guten Sitten vereinbar seien[12]). Die Problemstellung wird mit der ungleichen Machtstärke der Parteien des Beamtenverhältnisses begründet[13]).

Allein das Beamtenverhältnis ist, wie bereits festgestellt, ein Arbeitsverhältnis besonderer Art, ein Treueverhältnis, das im öffentlichen Interesse begründet ist. Nach heutigem Rechtsempfinden sind aber in einem solchen Verhältnis Beschränkungen des Untergeordneten durchaus zulässig und werden nicht als Verstoß gegen die guten Sitten empfunden, soweit sie sich innerhalb der durch den Zweck des Beamtenverhältnisses gezogenen Grenzen halten. „Beschränkungen sind nur dann unsittlich, wenn sie nicht mit dem Zweck des Staatsdienstes in Einklang zu bringen wären[14])."

E. Die rechtlichen Grundlagen der Beschränkungen.

1. Es ist oben[1]) erkannt worden, daß das Interesse des Staates die Beschränkung des Beamten in der Ausübung seiner Freiheitsrechte erfordere. Zur Sicherung der staatlichen Interessen sind nun für die Beamten eine Reihe von Pflichten teils ausdrücklich, teils stillschweigend normiert worden. Die Rechtfertigung dieser Pflichten ergibt sich aus der Tatsache des Beamtenverhältnisses, in dem der einzelne Staatsbürger steht; ihren Grund haben die Pflichten also in der Organstellung. Da die Beachtung und Erfüllung dieser Pflichten Beschränkungen in der Ausübung der Freiheitsrechte erfordert, bildet die Organstellung auch die Quelle dieser Beschränkungen[2]).

2. Es ist weiter schon erkannt worden, daß eine Vermutung für die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten spreche. Ist dies aber der Fall, so bedarf es besonderer gesetzlicher Norm zur Entkräftung dieser Vermutung. Besteht eine solche Norm, so gehen die aus ihr folgenden Beschränkungen, da sie im öffentlichen Interesse auferlegt sind, dem Privatinteresse vor.

Da nun die Organstellung als Grundlage der Beschränkungen erkannt ist, fragt es sich, ob die Organstellung des Beamten als Grundlage der Beschränkungen einen gesetzlichen Niederschlag gefunden hat. Diese gesetzliche Norm liegt notwendigerweise auf dem Gebiete des Beamtenrechts. Da es sich um Beschränkungen der Vereins- und

---

[12]) Daß der Begriff der guten Sitten im öffentlichen Recht entsprechende Anwendung findet, bejaht Pasquay a. a. O. S. 546 f. und Bertgen, Diss. a. a. O. § 5.

[13]) Denn in dem Beamtenverhältnis als Gewaltverhältnis gehe die rechtliche Willensmacht des Staates als Berechtigten nicht auf den Willen des Verpflichteten als ihre rechtliche Quelle zurück, sondern habe ihren Grund in ihrer eigenen Kraft. (Pasquay a. a. O. S. 548.)

[14]) So Bertgen, Diss. a. a. O. § 5. Vgl. auch Pasquay a. a. O. und Delius: G II S. 142 f. und Stier-Somlo: RVG 1909 S. 34/36.

[1]) Siehe S. 22 f.

[2]) Erfordert die Organstellung also eine Beschränkung des Beamten in seinem außerdienstlichen Verhalten, so ist diese Beschränkung, weil mit Rücksicht auf das Dienstverhältnis unerläßlich, gerechtfertigt. Hieraus ergibt sich, daß eine weitergehende Beschränkung als die aus dem Charakter des Beamtenverhältnisses sich ergebende nicht zulässig ist.

Versammlungsfreiheit handelt, muß die Norm ferner das außeramtliche Verhalten des Beamten betreffen.

3. Durchsucht man nun das Reichsbeamtengesetz und die Beamtengesetze der Länder, so findet sich in der Tat jeweils eine solche Bestimmung, die eine generelle Vorschrift über das Verhalten des Beamten darstellt.

Es ist dies die Bestimmung über die Pflicht des Beamten zu einem achtungswürdigen Verhalten. § 10 RBG. lautet:

> „Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen und durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen[3])."

Hier wird von dem Beamten ein Verhalten verlangt, das den Anforderungen entspricht, die sein Beruf erfordert. „Verhalten" ist aber jede Lebenstätigkeit bei wachem Bewußtsein. Der Beamte verhält sich aktiv, wenn er in einem Verein einen Vortrag hält, wenn er Versammlungen leitet oder auch nur an ihnen teilnimmt. Er verhält sich passiv, wenn er Vorwürfe, die ihm in einer Versammlung entgegengehalten werden, unerwidert läßt, wenn er eine Angelegenheit, die an sich zu verfolgen wäre, nicht verfolgt; er verhält sich aktiv und passiv, wenn er bei einem ausgebrachten Hoch demonstrativ sitzen bleibt.

„Achtung" ist „Gefühl von der Würde und den Vorzügen, die jemand als geistige und sittliche Persönlichkeit besitzt[4])". Es wird aber nicht das persönliche Maß an Achtung verlangt, sondern das, was speziell der Beruf erfordert. Durch sein Verhalten muß sich der Beamte dieser qualifizierten Achtung würdig erweisen.

4. Es ist klar, daß damit eine außerordentlich umfassende Pflicht des Beamten aufgestellt ist, deren Grenzen schwer abzusehen sind. Beachtet man, daß § 10 RBG und die entsprechenden Vorschriften der Länder die Grundlage der Disziplinarbestrafung bilden[5]), so wird sofort die Bedeutung dieser Vorschriften für das Beamtenrecht, und auch die Gefahr, die sie für den einzelnen Beamten bilden können,

[3]) Vgl. auch den Wortlaut in § 2 Z. 1 und 2 des preuß. Gesetzes betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten v. 21. 7. 1852 und ferner die Parallelbestimmungen der Beamtengesetze der Länder, Art. 11 BBG v. 16. 8. 1908; § 15 Z. 1 und 2 des sächs. Gesetzes v. 3. 6. 1876 betr. einige Abänderungen der gesetzlichen Bestimmungen über die Verhältnisse der Zivilstaatsdiener; Art. 4 Abs. 1 des württ. BG v. 28. 6. 1876/1. 8. 1907; § 8 Abs. 1 des bad. BG v. 24. 7. 1888/12. 8. 1908; Art. 5 des hess. BG v. 21. 4. 1880. Vgl. auch Fischbach a. a. O. S. 272 ff. über § 44 I des Entwurfs eines deutschen BG. Der Inhalt dieser vorgesehenen Vorschrift deckt sich im wesentlichen mit dem des § 10 RBG.

[4]) So Schmid: Zeitschr. f. d. freiw. Gerichtsbarkeit u. Gemeindeverw. in Württ. 1928, S. 156 ff. Vgl. auch Battenberg in Württ. Zeitschr. f. Rechtspflege und Verwaltung 1928, S. 49 ff., S. 52.

[5]) Vgl. § 72 RGB.: „Ein Reichsbeamter, welcher die ihm obliegenden Pflichten (§ 10, 10 a, 10 b) verletzt, begeht ein Dienstvergehen und hat Disziplinarbestrafung verwirkt." Vgl. weiter Art. 69 i. Verb. mit Art. 4 Württ. BG 28. 6. 1876/1. 8. 1907 und dazu Gugel, das Württ. BG v. 28. 6. 1876/1. 8. 1907, 1907 zu Art. 4.

klar[6]). In Erkenntnis[7]) der mit dieser Fassung notwendigerweise verbundenen Mängel, enthält das neue württ. Beamtengesetz v. 21. 1. 1929 in Art. 33 folgende neue Formulierung der Verhaltensvorschrift:

„Der Beamte hat sich in und außer dem Amte so zu verhalten, wie es seine Stellung im Staate und die Anforderung seines Amtes verlangen[8])."

Da diese Fassung den an sie zu stellenden Anforderungen nicht entspricht, erscheint es erforderlich, kurz näher darauf einzugehen:

a) Dabei ist zu beachten, daß Sinn und Zweck einer Verhaltensvorschrift der ist, den Beamten zu einem außeramtlichen Verhalten zu veranlassen, das „nach dem allgemeinen Rechtsempfinden der Mehrheit der Volksgenossen, nicht etwa" nach „der Anschauungsweise einzelner politischer Richtungen oder einzelner Gruppen von Standesgenossen[9])" von einem Staatsdiener zu fordern ist[10]). Die rechtliche Grundlage für diese Forderung bildet ausschließlich die Organstellung des Beamten.

b) nichts einzuwenden ist gegen die Fassung insofern, als die „Stellung im Staate" als Maßstab des Verhaltens aufgestellt wird.

c) Bedenken bestehen aber gegen den Zusatz „die Anforderung seines Amtes". Schmid[11]) sagt gelegentlich der Besprechung der Ent-

---

[6]) Sie setzen unabhängige Disziplinarrichter voraus. So Piloty a. a. O. S. 42. Vgl. auch Gugel a. a. O. zu Art. 4 und Kitzinger G II S. 501. In Anbetracht des Umstandes, daß es sich hier um wechselnde sittliche Wertungen handelt und die Verhaltensvorschrift jedes mit der Organstellung nicht zu vereinbarende Verhalten umfassen soll, läßt sich eine engere Fassung mit fest umrissenem Tatbestand wohl kaum finden. Vgl. Battenberg a. a. O. S. 50, 52.

[7]) Vgl. Begründung zum württ. BG v. 21. 1. 1929 in Drucks. Württ. Landtag. 3. ord. Landtag 1928/29, Beilagen Bd. 1, Beilage 57 v. 17. 8. 1928 S. 101 ff., besonders S. 106. Und Schmid a. a. O. S. 89 ff., S. 153 ff. Es wird insbes. bemängelt, daß die alte Fassung „für leichtere, außerhalb des Amtes begangene Verfehlungen vielfach unbrauchbar" sei, „weil sie hier ein viel zu schweres Verdammungsurteil" (so Schmid a. a. O. S. 95 und 156) enthalte (vgl. z. B. v. Rheinbaben a. a. O. S. 70 zu dem oben Anm 3 angeführten preuß. Gesetz v. 21. 7. 1852: „Wie man sieht, liegen also Verstöße gegen Nr. 2 des § 2 stets auf der Seite des Charakters und bekunden das Vorhandensein eines sittlichen Mangels"); — weiter wird gerügt: abgesehen von der zu weiten Fassung der Norm sei in ihr auch etwas anderes ausgedrückt, als was ausgedrückt habe werden wollen. Immer wieder müsse der Disziplinarrichter auf die Frage: „war das, was der Beamte getan hat, mit seiner Stellung als Beamter des Staats vereinbar oder nicht?" zurückgreifen; so Schmid a. a. O. S. 95.

[8]) Für diese neue Fassung: Meyer, in Zeitschr. f. Beamtenrecht, Bd. 2 1929/30, S. 100; dagegen u. a. Battenberg a. a. O.

[9]) RDH v. 9. 1. 22 bei Schulze-Simons S. 195 f.

[10]) Die Gründe, die den Staat veranlassen, ein solches Verhalten zu fordern, ergeben sich aus der umfassenden „Persönlichkeitswirkung" des Beamtenverhältnisses (so Giese, Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat, 1929, S. 23; vgl. auch OVG im JW 1927, S. 2867; vgl. auch das oben S. 19 Ausgeführte). Es besteht ein gewisses sittliches Gesetz der sich selbst treuen widerspruchslosen Haltung. (So Kitzinger G II S. 501 und Rothenbücher in Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 4, Berlin 1928, S. 30.) Der Bürger wird dem Staate die Achtung versagen, wenn die Person, in der ihm die Staatspersönlichkeit unmittelbar verkörpert erscheint und entgegentritt, durch ihr außeramtliches Verhalten seine Achtung eingebüßt hat. Vgl. dazu Laband, Staatsrecht, 5. Aufl. I, S. 465 f.

[11]) a. a. O. S. 161.

scheidung des RDH v. 9. 1. 1922 (bei Schulze-Simons, die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofs 1926 S. 193) selbst: „Auch hier bedurfte es also eines Zurückgehens auf die Organstellung des Beamten, aus der die Folgerungen für sein Verhalten als allgemeiner Staatsbürger abgeleitet werden. Dieser Ausgangspunkt genügt vollkommen. Es ist gar nicht notwendig, daneben noch auf die Achtung, ein Gefühl, abzustellen. Die Organstellung verpflichtet den Beamten ohne weiteres zur Wahrung der erforderlichen Würde."

Ebensowenig ist aber der Verweis auf die Anforderungen seines Amtes erforderlich. Es läßt sich der Fall denken, daß ein Beamter sich politisch so betätigt, daß diese Betätigung sich wohl mit seiner Stellung als Organ der Gesamtheit verträgt, daß dieses Verhalten aber den Anforderungen seines Amtes nicht entspricht. Die Anforderungen des Amtes können aber, wenn sie über das, was die Organstellung erfordert, hinausgehen, kein Hindernis der politischen oder jeder anderen Betätigung des Beamten sein.

d) Zum Beweis dafür ist auf Art. 130 I in Verbindung mit Art. 130 II RV hinzuweisen. Beide sind nur aus dem Zusammenwirken miteinander zu verstehen. Daraus ist aber zu entnehmen: Es besteht der Grundsatz der Freiheit der politischen Gesinnung und der Vereinigungsfreiheit. In der Ausübung dieser politischen Rechte ist der Beamte jedenfalls insoweit eingeschränkt, als er Diener der Gesamtheit und nicht einer Partei ist. Da aber einerseits die Freiheit das grundsätzlich gewährte Rechtsgut darstellt, und allgemein eine Vermutung für sie spricht, andererseits eine andere Grundlage als die Organstellung für die dem Beamten auferlegten Beschränkung nicht besteht, rechtfertigt sich eine Beschränkung nur insoweit, als sie sich notwendig aus der Organstellung ergibt. Die Organstellung allein ist eben Grundlage der Beschränkungen, denen der Beamte bei Ausübung seiner politischen Rechte unterliegt. Anschütz, a. a. O. S. 525 ff. führt aus: „Der Beamte hat sich auch außerhalb des Amtes, bei Betätigung der ihm als Mensch und Bürger zustehenden Rechte, insbesondere derjenigen, welche ihm durch Absatz 2 besonders gewährleistet sind, diejenige Mäßigung aufzuerlegen, welche durch seine Stellung als Organ der Gesamtheit bedingt ist." Auch Anschütz stellt hier lediglich auf die Stellung des Beamten als Organ der Gesamtheit, wie sie sich aus Art. 130 I RV ergibt, als Grundlage der Beschränkungen ab. Die Anforderungen des Amtes, denen der Beamte nach der Fassung des Württ. BG v. 21. 1. 1929 zu genügen hätte sind nirgends erwähnt; vgl. auch die Entscheidungen des OVG 77/512[12]).

Es ist somit festzustellen: Sowohl bei den bisherigen Fassungen der Verhaltensvorschrift (§ 10 RBG und die entsprechenden Vor-

---

[12]) Zu Unrecht beruft sich daher Schmid a. a. O. S. 162 auf Anschütz. Anschütz stellt auch nicht etwa die Begriffe „Stellung im Staate" und „Stellung zum Staate" gleich; gerade die kumulative Aufzählung spricht für das Gegenteil. Aus den Ausführungen von Anschütz ist lediglich zu schließen, daß sich seiner Ansicht nach spezifische Schranken für den Beamten sowohl aus seiner Stellung in als aus seiner Stellung zum Staatsorganismus ergeben; und zwar bestehen diese Schranken einmal bei Ausübung des Amts: hier hat der Beamte die Interessen der Gesamtheit zu wahren. Dann aber hat er auch außerhalb des Amts, insbesondere bei Wahrnehmung seiner staatsbürgerlichen Rechte sich diejenige Mäßigung aufzuerlegen, welche durch seine Stellung als Organ der Gesamtheit bedingt ist.

schriften in den Landesbeamtengesetzen) als auch bei der neuen Fassung des WBG v. 21. 1. 1929 (Art. 33) ist man von der Organstellung des Beamten als der Quelle aller Pflichten also auch der Verhaltenspflicht ausgegangen. Die Beifügung des Zusatzes „die Anforderung seines Amtes" in Art. 33 WBG erscheint als z. T. in dem Begriff der aus der Organstellung sich ergebenden Beschränkungen enthalten, zum andern Teil aber weil darüber hinausgehend nicht zulässig, da hiernach dem Beamten in der Ausübung ihrer Freiheitsrechte, also auch der Vereins- und Versammlungsfreiheit solche Beschränkungen auferlegt werden könnten, die lediglich in dienstlichem Interesse liegen. Daß solche Beschränkungen aber mit der dem Beamten gewährten Vereinigungsfreiheit nicht vereinbar sind, ist herrschende Meinung[13]).

5. Ergänzend zu erwähnen sind noch die durch das Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. 7. 1922 (RGBl. 590) eingefügten §§ 10 a und 10 b RBG. Von Bedeutung für die Arbeit ist insbesondere Abs. 3 des § 10 a RBG; er lautet:

> „Dem Reichsbeamten ist weiterhin untersagt, in der Öffentlichkeit gehässig oder aufreizend die Bestrebungen zu fördern, die auf Wiederherstellung der Monarchie oder gegen den Bestand der Republik gerichtet sind, oder solche Bestrebungen durch Verleumdung, Beschimpfung oder Verächtlichmachung der Republik oder von Mitgliedern der im Amte befindlichen Regierung des Reichs oder eines Landes zu unterstützen."

Über die Bedeutung dieser neu eingefügten Vorschriften gehen die Meinungen auseinander. Anschütz[14]) läßt die Frage, ob § 10 a RBG nur deklarativ sei oder (über Art. 130 I und 130 II hinausgreifend) materiell neues und strengeres Recht schaffe, dahingestellt, da das Republikschutzgesetz als Verfassungsänderung beschlossen wurde. Die Frage, ob § 10 a RBG strengeres Recht geschaffen habe, bejaht Brand[15]) und Köttgen[16]). Dagegen sind Lobe[17]), Rothenbücher[18]),

---

[13]) Vgl. Köttgen a. a. O. S. 158 und Arndt, RV 1919 zu Art. 123 RV; Giese a. a. O. Anm. 3 zu Art. 130 RV und (zu weitgehend) Vervier, Archiv f. öff. Recht, N. F. 6, S. 1 ff. und Brand, Das Beamtenrecht 1928, S. 565 und G II S. 240.

[14]) a. a. O. Anm. 4 zu Art. 130 RV.

[15]) G II S. 239 und Komm. zu den Reichsbeamtengesetzen, III. Aufl. 1929, S. 108 f.: „Besondere die Grundsätze des Art. 130 II RV und 118 RV einengende Vorschriften sind enthalten in § 10 a und 10 b RBG." Mit Recht mache Wolfstieg, Beamtenjahrb. 1926 S. 490, darauf aufmerksam, daß die vorbezeichneten Vorschriften Ausnahmerecht enthielten, das sich gegen die Meinungsäußerungsfreiheit der Beamten und damit gegen Art. 118 I RV richte.

[16]) a. a. O. S. 109 Anm. 1. Er führt aus, daß § 10 a I und II RBG das politische Verhalten des Beamten im Amt festlegen und hier für spezielle Fragen besondere Vorschriften geben. Insoweit sei § 10 a lediglich Ausführungsgesetz zu den Art. 130 I RV und bestimme im einzelnen, wie sich der Beamte als Diener der Gesamtheit zu verhalten habe. Etwas grundsätzlich Neues gegenüber der Verfassung bringe erst der dritte Absatz des § 10 a RBG. Wenn die Reichsverfassung dem Beamten in seinem Privatleben volle politische Freiheit zugebilligt habe, so werde diese Freiheit jetzt insofern beschnitten, als der Beamte sich nunmehr auch im privaten Leben in politischen Dingen einer gewissen Zurückhaltung zu befleißigen habe. Vgl. auch Köttgen, Beamtenr. 1929, S. 88.

[17]) Die Gesetzgebung des Reichs und der Länder zum Schutz der Republik, 1922, S. 81.

[18]) In den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, S. 31.

Meißner[19]) und Bertgen [20]) der Ansicht, daß die §§ 10 a und 10 b für die außeramtliche Tätigkeit der Beamten keine oder keine wesentliche Änderung gegenüber der vor der Gesetzgebung zum Schutze der Republik tatsächlich bestehenden politischen Rechte gebracht haben. Für das außeramtliche Verhalten des Beamten kommen nach wie vor eben § 10 RBG in Betracht. § 10 a Abs. 3 stehe in seinen wesentlichen Teilen mit Art. 118 RV im Einklang. In der Tat erscheint diese Ansicht als die richtige. Schon nach den, vor der Gesetzgebung über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik bestehenden Beschränkungen der politischen Rechte der Beamten war es dem Beamten untersagt, gehässig oder aufreizend gegen den Bestand der Republik zu wirken. Da die Republik die Staatsform für die Volksgesamtheit zur Zeit darstellt, erscheint es mit der Pflicht des Beamten Diener der Gesamtheit zu sein, nicht vereinbar, wenn er die Republik angreift. Schon aus Art. 130 Abs. 1 RV in Verbindung mit § 10 RBG war daher die für den Beamten in § 10 a Abs. 3 vorgesehene Beschränkung seiner politischen Freiheit zu entnehmen[21]).

F. Die Beschränkungen.

1. Für die Erörterung des Umfangs der Beschränkungen ist das Ergebnis der vorhergehenden Ausführungen von Bedeutung, daß die Organstellung die alleinige Grundlage der dem Beamten in Ausübung seiner politischen Rechte, also auch der Vereins- und Versammlungsfreiheit gesteckten Grenzen darstellt. Diese Grundlage ist allen Beschränkungen gemeinsam; in ihrem Umfang weisen sie aber Verschiedenheiten auf, die aus dem verschiedenen Umfang der Dienstpflicht des einzelnen Beamten zu erklären sind. Alle Beschränkungen sind also zwar von derselben Art; sie sind disziplinärer Natur; der Umfang der Beschränkungen aber und damit also die Möglichkeit sich auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungslebens zu betätigen, sind verschieden. Welche Anforderungen an den Beamten zu stellen sind, hängt vom Einzelfall, insbesondere der Dienststellung des Beamten (dessen Vorbildung) ab[1]).

2. Die Pflichten des Beamten werden zwar in verschiedener Weise aufgezählt[2]). Bei jeder Aufstellung werden aber in der Regel 3 Pflichtenkreise besonders hervorgehoben: Die Pflicht zur Dienstleistung, die Pflicht, sich achtungswürdig zu verhalten und die Treupflicht. Diese Pflichten stellen aber nicht einander ausschließende Kreise dar. Es is deshalb wohl möglich, daß ein Verhalten des Beamten, das gegen eine bestimmte Pflicht verstößt, zugleich auch eine Verletzung

---

[19]) a. a. O. S. 283 f.

[20]) Diss. a. a. O. § 6 Anm. 1.

[21]) Württemberg hat von der Möglichkeit, eine den §§ 10 a und 10 b RBG entsprechende Bestimmung zu treffen, keinen Gebrauch gemacht.

[1]) So Arndt: RBG v. 31. 3. 1873/18. 5. 1907, 3. Aufl. 1923, Anm. 3 zu § 10 RBG, und Meißner a. a. O. S. 285.

[2]) Vgl. Meißner a. a. O. S. 283; Jellinek, Verwaltungsrecht, 1929, S. 342 und 357; Hatschek, Lehrbuch, S. 300 f.; Seydel-Piloty, Bayer. Staatsrecht I, 1913, S. 672; Friedrichs, „Beamtenrecht" in Handw.buch d. Rechtswissenschaft, Bd. 1 1926, S. 544 ff.; Laband-Mayer, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl. 1919, Bd. 1 S. 104.

einer anderen darstellt. Diese Pflichtenkonkurrenz ist jedoch nicht von Bedeutung, da die Pflichten alle aus der Organstellung des Beamten entspringen.

In der Folge ist jeder der 3 Pflichtenkreise nun daraufhin zu untersuchen, ob er eine Beschränkung der Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten bedingt.

3. Die Dienstpflicht stellt die Verpflichtung des Beamten dar, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen[3]). Ihr Inhalt ist gesetzlich nicht näher fixiert; er ist von Fall zu Fall verschieden[4]). Inwieweit sie also dem Beamten Beschränkungen in der Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit auferlegt, ergibt sich aus dem jeweiligen Umfang und der Art der Amtsgeschäfte des Beamten. Sie bezieht sich zwar zunächst lediglich auf die Amtstätigkeit des Beamten. Doch kann sie auch für die außeramtliche Tätigkeit insofern von Bedeutung sein, als sie, abgesehen von der positiven Dienstverpflichtung, eine gleichsam negative Verpflichtung zur Vermeidung jeder Amtsschädigung enthält. Piloty a. a. O. S. 18 findet diese Pflicht, das Amt nicht zu schädigen in dem Wort „gewissenhaft" enthalten. Mehr als diese Pflicht zur Unterlassung amtsschädigender Handlungen lasse sich aber aus der Dienstpflicht selbst nicht ableiten (a. a. O. S. 21). Diese Ansicht ist richtig. Der Staat kann dem Beamten den Eintritt in jede Vereinigung, deren Zweck auf eine Behinderung des Beamten in Ausübung der Dienstpflicht oder auf Vereitelung des mit der Dienstleistung verbundenen Zweckes gerichtet ist, verbieten. Er kann ihm auch die Mitgliedschaft in solchen Vereinen, die der Aufsicht des Beamten unterstehen oder das Sprechen in Versammlungen, die der Beamte zu überwachen hat auf den Titel der Dienstpflicht untersagen[5]). Der Beamte würde durch die Teilnahme an solchen Versammlungen und die Mitgliedschaft in solchen Vereinen leicht in Konflikte geraten, die unter Umständen auf Kosten des Staatsinteresses entschieden würden. Es geht nicht an, daß der Beamte außerdienstlich dem entgegenarbeitet, was er dienstlich zu vertreten hat. „Sein Staatsbürgertum kann unmöglich den Sinn haben, daß er als Staatsbürger einzureißen habe, was er als Beamter aufzubauen hat[6])". Es läßt sich auch der Fall denken, daß der Beamte X im VereinY das Amt des Kassiers oder sonst ein Vereinsamt übernimmt. Mit dieser Vereinstätigkeit sind Nebengeschäfte notwendig verbunden, die die Arbeitskraft des Beamten in Anspruch nehmen. Diese Nebengeschäfte sind privater Natur. Führen sie dazu, daß der Beamte seine Dienstpflicht vernachlässigt, sei es, weil er während der Dienstzeit Vereinsgeschäfte erledigt, sei es, weil er durch die Beschäftigung außerhalb des Dienstes nicht mehr seine volle Arbeitskraft zur Erfüllung seiner Amtsaufgabe verwenden kann, so ist es der vorgesetzten Behörde möglich, dem Beamten unter Hinweis auf seine Dienstpflicht die Vereinstätigkeit zu untersagen. Die Dienstpflicht erfordert gewis-

---

[3]) Vgl. § 10 RBG und die entsprechenden Bestimmungen in den Beamtengesetzen der Länder.

[4]) Vgl. dazu Laband, Staatsrecht, S. 456; Reindl, Anm. 3 zu Art. 11 BG und Piloty S. 13 f.

[5]) Vgl. Piloty a. a. O. S. 14.

[6]) So Piloty a. a. O. S. 11; vgl. auch das oben S. 28 Anm. 10 Ausgeführte.

senhafte Erfüllung aller Amtsgeschäfte unter Einsetzung der vollen Arbeitskraft des Beamten.

Der Gedanke, daß durch außeramtliche Tätigkeit die Erfüllung der Dienstgeschäfte nicht notleiden darf, hat auch in § 16 RBG und den entsprechenden Vorschriften der Beamtengesetze der Länder Ausdruck gefunden. Darnach darf kein Beamter ohne vorgängige Genehmigung ein Nebenamt oder eine Nebenbeschäftigung, mit welcher eine fortlaufende Remuneration verbunden ist, übernehmen oder ein Gewerbe betreiben. Dieselbe Genehmigung ist zu dem Eintritt in den Vorstand, Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einer jeden auf den Erwerb gerichteten Gesellschaft erforderlich. Die Genehmigung darf nicht erteilt werden, sofern die Stelle mittelbar oder unmittelbar mit einer Remuneration verbunden ist. Auch ist die erteilte Genehmigung jederzeit widerruflich. Übt der Beamte also eine Tätigkeit in einem Vereine aus, die als Gewerbebetrieb anzusehen ist, so bedarf er dazu der vorgängigen Genehmigung. Der Eintritt in den Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft wird in der Regel mit einer Tantième verbunden sein. Ist dies auch bei der Aufsichtsratsstelle, die der Beamte antritt, der Fall, so ist ihm die Genehmigung hiezu zu versagen. Der Erwerb von Aktienpapieren wird aber in der Regel zu Anständen keinen Anlaß geben. Eine solche Beteiligung an einer Handelsgesellschaft ist dem Beamten nur dann ohne vorgängige Genehmigung nicht möglich, wenn diese Beteiligung sich als Gewerbebetrieb darstellt[7])[8]).

Die Dienstpflicht beschränkt den Beamten also insofern in der Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit, als sie positiv die Erfüllung der Amtsaufgaben gebietet und deshalb negativ jede Vereitelung des mit der Erfüllung verbundenen Zwecks verbietet[9]). Eine weitergehende Beschränkung ist aus der Dienstpflicht nicht herzuleiten, insbesondere nicht die, daß der Beamte unter allen Umständen bei Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit die Dienstinteressen wahren müßte. Ist die Erfüllung der Dienstpflicht gesichert, so mag der Beamte außeramtlich Vereinen angehören oder Versammlungen besuchen oder sich sonst irgendwie auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechts betätigen: auf den Titel der Dienstpflicht kann eine Beschränkung dann nicht mehr gestützt werden.

---

[7]) Trotz der Erteilung der Genehmigung gelten die Vorschriften des Art. 130 I RV und des § 10 RBG weiter. Der Beamte hat nach wie vor Diener der Gesamtheit und nicht einer Partei zu sein, auch hat er ein seiner Organstellung entsprechendes Verhalten zu bewahren. Die Zugehörigkeit des Beamten zu einer auf Erwerb gerichteten Gesellschaft wird u. U. auch die Verletzung der Verhaltenspflicht darstellen können, wenn die Gesellschaft z. B. durch die Art des Erwerbs oder durch die Art des Auftretens ihrer Mitglieder in der Öffentlichkeit Anstoß erregt. Man denke an eine Gemeinschaft betrügerischer Spekulanten oder an die Beteiligung eines Reichsfinanzbeamten an einer Gesellschaft, die sich, wie öffentlich bekannt ist, Steuerdelikte zuschulden kommen läßt.

[8]) Über die Beteiligung des Beamten an einer offenen Handelsgesellschaft oder an einer Kommanditgesellschaft und über den Erwerb von Anteilscheinen durch den Beamten vgl. Pasquay a. a. O. S. 557. Darnach kann der Beamte sich nicht an einer offenen Handelsgesellschaft, an einer Kommanditgesellschaft nur als Kommanditist beteiligen.

[9]) Der Beamte muß sich jeder Tätigkeit, „die sich als Mißbrauch seiner dienstlichen Stelle und seines amtlichen Ansehens darstellen würde oder die geeignet wäre, den Dienstbetrieb zu stören oder zu untergraben, enthalten." So der bayer. Staatsminister d. Innern in 134. Sitzung d. bayer. Landtags v. 6. 7. 1922 (zit. bei Vervier, Arch. d. öff. R. Bd. 6, S. 7, Anm. 5).

4. Die Pflicht des Beamten zu einem achtungswürdigen Verhalten. Ihre umfassende Bedeutung ist bereits erkannt. Sie bildet die eigentliche Grundlage der Beschränkungen, denen die Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit durch den Beamten unterliegt. Sie fordert von dem Beamten eine Beschränkung in der Form sowohl als in der Sache. In der Form deshalb, weil der Beamte durch die mehr oder minder große Öffentlichkeit, in der sich die Betätigung auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechts abspielt, der öffentlichen Kritik in erheblicherem Maße als bei der Betätigung auf anderen Gebieten ausgesetzt ist. Was aber hiernach von dem Beamten zu fordern ist, ist ganz besonders von den Umständen des einzelnen Falles abhängig. Es kommen hier in Betracht der Ort und die Zeit der Versammlung, der Stand und Bildungsgrad der Teilnehmer bzw. der Vereinsmitglieder, das Verhältnis der Teilnehmer zum Beamten, der Bildungsgrad des Beamten[10]). Man denke z. B. an Redewendungen und Gebärden des gemeinen Mannes; sie wird der Hausverwalter des Amtsgerichts in weitergehendem Maße gebrauchen können als der Vorstand dieses Gerichts. Auch in der Kleidung wird bei beiden ein Unterschied möglich sein bzw. notwendig sein müssen. Als Teilnehmer an Versammlungen (Aufzügen, Kundgebungen) wird der Beamte zu bedenken haben, daß schon in der Teilnahme eine bestimmte Meinung, Gesinnung zum Ausdruck kommen kann. Wer sich an einem Demonstrationszug, dessen Ziel gegen eine behördliche Maßnahme gerichtet ist, auch nur dadurch beteiligt, daß er mitgeht, bringt dadurch in der Regel zum Ausdruck, daß auch er die behördliche Maßnahme bekämpfen wolle. Die Pflicht zur Wahrung des achtungswürdigen Verhaltens verpflichtet den Beamten, auch in der Versammlung mit Zwischenrufen und Reden in der Debatte vorsichtig zu sein. Der Zusammenstoß mit einem ausfälligen, hitzigen Redner kann leicht zu Beleidigungen und Streitigkeiten führen, die u. U. nicht mit der Würde des Beamten zu vereinbaren sind. Bei der Prüfung, ob er sich in einer Versammlung zur Debatte melden kann, wird der Beamte sowohl seine Veranlagung als auch die mögliche Reizbarkeit seiner evtl. Debattegegner berücksichtigen müssen. Unter Umständen wird er auch verpflichtet sein, eine Versammlung wegen des in ihr herrschenden Tones zu verlassen. Als Teilnehmer an einer Versammlung, insbesondere aber als Einberufer, Leiter oder Versammlungsredner, wird der Beamte insbesondere auch die polizeilichen Vorschriften, die für jeden Staatsbürger gelten, beachten. Er wird an einer aufrührerischen Versammlung nicht teilnehmen; er wird auch unbewaffnet sein und darauf achten, daß gegen die Strafgesetze nicht verstoßen wird (vgl. Art. 123 und 124 RV)[12]). Er wird auch die polizeilichen Vorschriften über die Polizeistunde, über den Verkehr und über Feiertagsheiligung beachten und jeder polizeilichen Anordnung die erforderliche Folge leisten.

---

[10]) Vgl. Schmid a. a. O. S. 166 und Battenberg a. a. O. S. 50.

[12]) Über die von dem Beamten wie von allen Staatsbürgern zu beachtenden Schranken der Strafgesetze vgl. Delius G II S. 145 f. (§§ 107 a in d. Fassung v. 23. 5. 1923, 115, 116, 124, 125, 127, 128 und 129 StGB. §§ 14 und 19 des Republikschutzgesetzes).

Zur Wahrung der guten Form gehört auch, daß der Beamte Vereinen nicht beitritt, die wegen ihres Verkehrstons, wegen der Art des öffentlichen Auftretens ihrer Mitglieder bekannt sind (vgl. oben Anmerkung 7).

Auch in der Sache hat sich der Beamte in der Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit Beschränkungen aufzuerlegen. Bevor er an einer Versammlung teilnimmt oder einem Vereine beitritt, muß er sich sorgfältig über Thema und Zweck des in der Versammlung gehaltenen Vortrags, über Ziel und Tätigkeit des Vereins orientieren. Er wird sich u. U. auch über die Person des Versammlungsredners bzw. des Vereinsvorstandes erkundigen müssen. Nur nach pflichtgemäßer Prüfung der Vereinbarkeit mit der Organstellung und den daraus entspringenden Pflichten wird er teilnehmen bzw. beitreten. Er kann dabei unter Umständen gegen die Pflicht zu einem achtungswürdigen Verhalten außer dem Amte schon dann verstoßen, wenn er bei gehöriger Aufmerksamkeit die Unvereinbarkeit der Versammlungsteilnahme oder der Vereinsmitgliedschaft mit der Beamteneigenschaft hätte erkennen müssen[13]). Als Versammlungsredner wird er bei der Aufstellung einer Behauptung, bei der Schilderung eines die Öffentlichkeit berührenden Vorkommnisses oder bei der Kritik einer Maßnahme zur Abwendung oder Herbeiführung eines Erfolgs beachten müssen, daß seine Meinung vielfach als authentisch, u. U. als Meinung der Staatsleitung angesehen wird. Er wird auch keine ungerechten oder unwahren, auch keine übertriebenen oder entstellten Behauptungen aufstellen oder unsachliche Agitation treiben. Er wird bei seinen Behauptungen auch allgemein anerkannte Vernunftsätze nicht mißachten, um irgendeine wahre Behauptung scheinbar begründen zu können. Er würde sich dadurch leicht der Gefahr der Lächerlichkeit aussetzen.

Für die Teilnahme des Beamten an nichtöffentlichen Versammlungen gilt dasselbe wie für die Teilnahme an öffentlichen Versammlungen; es kommt aber hinzu, und dies hat der Beamte besonders zu berücksichtigen, daß die Nichtöffentlichkeit mitunter die öffentliche Meinung beunruhigt. Nicht selten haftet ihr der Charakter des Unerlaubten und Lichtscheuen an, der die Teilnehmer in fraglichem Lichte erscheinen läßt. Auch hiervor wird sich der Beamte hüten müssen.

Die Vereinsteilnahme erfordert, weil sie naturgemäß auf längere Zeit bindet, besondere Vorsicht und Prüfung des Beamten. Sofern es sich um die Mitgliedschaft bei Beamtenvereinen handelt, wird in der Regel kein Bedenken gegen die Zugehörigkeit des Beamten zu einem solchen Verein bestehen. Vielfach werden sie der Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Beamtentums dienen, und häufig haben sich in ihnen die Angehörigen eines bestimmten Kreises von Beamten zusammengeschlossen. Man denke an Lehrer-, Pfarrer- oder Richtervereine. Mitunter haben sich auch einzelne Beamtengruppen zu Einkaufsgenossenschaften zum Zwecke des verbilligten Erwerbs von Lebensmitteln oder andern Bedarfsgegenständen zusammengeschlossen[14]). Dieser Zusammenschluß wird im Interesse des Dienstes mei-

[13]) Vgl. die Entscheidung RDH v. 6. 7. 1926 in DJZ 1926, S. 1568 (zit. bei Brand, Das Beamtenrecht, 3. Aufl. 1928, S. 492, Anm. 23).

[14]) Vgl. Poetzsch-Heffter RV Anm 3 zu Art. 130 RV: „zutreffend hat die Reichsregierung gelegentlich eines praktischen Falles die Auffassung vertre-

stens erwünscht sein. Den Beamten wird durch die Wahrung ihrer beruflichen und wirtschaftlichen Interessen auf dem Wege über die Beamtenverbände ein Teil ihrer Sorge um die Existenz abgenommen oder doch verringert. Auch die Aussprache der Berufsgenossen untereinander, überhaupt das Zusammentreffen außerhalb des Dienstes, wird in der Regel für den Staat von Interesse sein. Doch können auch in Beamtenvereinen Unsitten einreißen, die die weitere Mitgliedschaft eines jeden oder nur eines bestimmten Beamten unmöglich machen können. Man denke an das Vorgehen gegen unliebsame Außenseiter, an die Art des Vorgehens bei der Wahrung der Berufsinteressen. Die Pflicht des Beamten zu einem achtungswürdigen Verhalten fordert von ihm dann, daß er evtl. aus dem Verein austritt. Doch müssen auch hier wieder die Umstände des Einzelfalls entscheiden.

Die Teilnahme an Vereinen, deren Mitglieder nicht ausschließlich Beamte sind, verpflichtet den Beamten zu besonderer Beachtung der sich aus seiner Organstellung ergebenden Beschränkungen. Er steht hier innerhalb des Vereins u. U. Nichtbeamten gegenüber, denen er in seiner amtlichen Tätigkeit als Staatsorgan gegenübertritt. Die Zusammengehörigkeit, die die gemeinsame Vereinszugehörigkeit schafft, darf nicht dazu führen, daß der Nichtbeamte, weil er den Beamten außerdienstlich kennengelernt hat, die Achtung, die der Staat notwendigerweise verlangen muß, verliert. Es geht nicht an, daß der Beamte, der im Dienst sich würdig führt, außer Dienst im Verhältnis zu seinen Vereinsbrüdern jede Form unbeachtet läßt. Man denke an die Mitgliedschaft bei der Altherrnvereinigung einer Korporation, der der betreffende Beamte als Student angehört hat. Man denke auch an die Zugehörigkeit zu irgendeinem Verein, sei es ein Turn- oder Schießverein oder ein Musikverein oder an einen Verein mit irgendeinem anderen Zweck.

Die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft wird in der Regel keinen Bedenken unterliegen. Nach Art. 136 II RV ist der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie die Zulassung zu öffentlichen Ämtern unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Unzulässig ist daher die Beeinträchtigung eines Beamten wegen der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft. Auch kann die Übertragung eines bestimmten Staatsamtes oder das Vorrücken des Beamten auf eine höhere Stufe nicht von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religionsgesellschaft abhängig gemacht werden. Doch unterliegt der Beamte auch auf dem Gebiet des religiösen Vereins- und Versammlungslebens Beschränkungen, die sich aus seiner Pflicht zu einem achtungswürdigen Verhalten ergeben. Man denke daran, daß die Religionsgesellschaft einen mit den Strafgesetzen nicht zu vereinbarenden Charakter trägt und daß sie unter dem Schilde einer harmlosen religiösen Vereinigung tatsächlich staatsfeindliche oder andere, mit der Organstellung des Beamten nicht zu vereinbarende Zwecke verfolgt. Dasselbe gilt natürlich von der Zugehörigkeit des Beamten zu jeder anderen Vereinigung, die unter der Maske eines erlaubten Zweckes unlautere Machenschaften betreibt. — Die Teilnahme des Beamten an politischen Versammlungen oder die Zugehörigkeit zu politischen Vereinen, insbesondere die Mitgliedschaft bei einer poli-

---

ten, daß Art. 130 II RV einer Verfügung entgegenstehen würde, die den Zusammenschluß von Beamten zu Einkaufsgemeinschaften hindern wollte."

tischen Partei, umfaßt naturgemäß einen bedeutsameren Ausschnitt aus der außeramtlichen Tätigkeit des Beamten. Auf sie ist daher näher einzugehen. Bei der Erörterung ist davon auszugehen, daß der Beamte an politischen Versammlungen insoweit teilnehmen und politischen Parteien insoweit angehören kann, als er sich überhaupt politisch betätigen kann. Die Frage nach den Beschränkungen, denen die politische Vereins- und Versammlungsfreiheit unterliegt, ist in derselben Weise zu beantworten, wie die Frage, inwieweit dem Beamten überhaupt bei der politischen Betätigung Schranken gesteckt sind.

Über die Möglichkeit des Beamten, sich politisch zu betätigen, gehen die Meinungen auseinander. Einig ist man sich allerdings darüber, daß die Beamten in der Ausübung der ihnen an sich zustehenden politischen Freiheitsrechte durch ihre spezielle Organstellung beschränkt sind und auch in Zukunft beschränkt bleiben müssen[15]). Die Grundlagen und der Umfang der Beschränkungen werden aber in verschiedener Weise genannt. Einmal wird über das Vorhandensein einer speziellen, den sonstigen Hauptpflichten des Beamten gleichgeordneten Spezialpflicht zur Zurückhaltung in der politischen Betätigung gestritten[16]). Dann werden die Schranken des Beamten in Ausübung der politischen Rechte teils aus der Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten, teils aus der Treupflicht hergeleitet. Was endlich den Umfang der Schranken betrifft, so wird in der Regel ein Vergleich zwischen der politischen Betätigungsmöglichkeit des Beamten vor dem Kriege und der nach dem Kriege gezogen. Auch hierbei ergeben sich unterschiedliche Resultate. —

Der Streit um die Frage einer speziellen Zurückhaltungspflicht wird hinfällig, wenn man von dem oben eingenommenen Standpunkt ausgeht, daß der Beamte in seinem Verhalten auf seine Organstellung Rücksicht zu nehmen und die daraus sich ergebenden Schranken zu

---

[15]) Denn „ein von den politischen Parteien in Erregung gehaltenes Beamtentum untergräbt die Grundlagen der Staatsmacht in gleicher Weise wie ein politisiertes Heer", so Gerber a. a. O. S. 67. Vgl. auch Battenberg a. a. O. S. 51: „Vom Standpunkt der öffentlichen Verwaltung aus wäre erwünscht, daß sich der Beamte überhaupt nicht parteipolitisch betätige"; vgl. weiter Köttgen, Das Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, 1928, S. 105 ff. und Brand, Beamtenrecht, 1928, S. 557 f. Über die politische Betätigung des Beamten vgl. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919, S. 597 Anm. 1, S. 599. v. Rönne-Zorn a. a. O. Bd. I S. 459/460, Anm. 4; v. Rheinbaben, Preuß. Disz.Gesetze, S. 82 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. Staatsrecht, Bd. I S. 701, Anm. 36; Piloty a. a. O. S. 3 ff.; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, 1921, S. 76; Hellwig G II S. 29; Hatschek a. a. O. S. 192; Fleiner a. a. O. S. 166; die Komm. von Anschütz, Poetzsch-Heffter und Giese zur RV Art. 130; Entsch. d. Staatsgerichtshofs v. 17./19. 12. 1929; RDH 5. 12. 21 bei Schulze-Simons S. 200; OVG 77/501 ff., 509 ff., 512 ff.; OVG 78/445.

[16]) Vgl. Schmid a. a. O. S. 163 ff. und Battenberg a. a. O. S. 50 ff. und 178 ff. — Battenberg bestreitet entschieden eine Spezialpflicht des Beamten zur Zurückhaltung in der politischen Betätigung. „Erst dann, wenn und nur insoweit als durch Nichtzurückhaltung in der freien Meinungsäußerung eine als solche nicht zu bestreitende genau feststellbare Dienstpflicht verletzt werden würde", bestehe für den Beamten eine Dienstpflicht zur Zurückhaltung in der politischen Meinungsäußerung; Schmid ist der Ansicht, daß sich u. U. unmittelbar aus der Organstellung des Beamten eine Pflicht zr Zurückhaltung in der politischen Betätigung ergeben könne. M. E. handelt es sich hier mehr um eine Frage der Formulierung der Entscheidungsbegründung des Disziplinarrichters als um eine Frage der Anwendung des Disziplinarrechts.

beachten habe[17]). Es erscheint weiter für den Umfang der Schranken als nicht wesentlich, ob die Schranken aus der Treupflicht oder der Verhaltenspflicht oder aus irgendeiner anderen Verpflichtung des Beamten hergeleitet werden. Es bleibt somit die Frage des Umfangs der Schranken, denen die politische Betätigung des Beamten unterliegt, zu untersuchen.

Bei der Erörterung des Umfangs dieser Beschränkungen wird zumeist von der Erörterung der dem Beamten durch Art. 130 I und II RV und Art. 118 I RV gewährleisteten politischen Freiheitsrechte ausgegangen. Auch hier ist kurz auf die Bedeutung des Art. 118 RV für das Beamtenrecht einzugehen. Art. 118 I RV lautet:

> „Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht."

Da die freie Meinungsäußerung jedem Deutschen gewährleistet ist, steht sie auch dem Beamten innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze zu[18]). In der Literatur wird nun teilweise speziell Art. 118 I RV als sedes materiae des Rechts der freien Meinungsäußerung der Beamten bezeichnet, teils aber auch der Vorrang der speziellen Vorschrift des Art. 130 II RV vor der allgemeinen des Art. 118 I RV betont[19]). M. E. ist dieser Streit um die Bedeutung des Art. 118 RV nicht von Bedeutung, da in jedem Falle eine Beschränkung des Beamten in der Ausübung des Freiheitsrechts als mit der Reichsverfassung vereinbar erkannt wird und werden muß. Doch ist m. E. das Recht der Beamten auf freie Meinungsäußerung in erster Linie aus Art. 130 RV zu entnehmen und Art. 118 RV zur Auslegung des Wortlauts des Art. 130 zu verwenden. Da unter die allgemeinen Gesetze i. S. des Art. 18 I S. 1 nach herrschender Meinung auch die Beamtengesetze zu rechnen sind, fragt sich, ob nicht Art. 118 I S. 2 einer Beschränkung des Beamten entgegensteht. Nach herrschender Meinung findet aber zwar Art. 118 I S. 2 auf die Beamten Anwendung[20]), er stellt aber die

---

[17]) Aus der Organstellung des Beamten entspringen die Pflichten des Beamten überhaupt, entspringt speziell auch die Pflicht des Beamten zur Zurückhaltung in politischen Dingen, soweit man sie überhaupt annimmt. Vgl. Schmid a. a. O. S. 164/166.

[18]) Es ist herrschende Meinung, daß das Disziplinarrecht und speziell die Pflicht des Beamten zu einem achtungswürdigen Verhalten unter die allgemeinen Gesetze des Art. 118 I S. 1 RV fällt, siehe so Rothenbücher in den Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 4 S. 43 und S. 94, ferner Hellwig G II S. 19 ff.; Brand G II S. 237; Jellinek, Verwaltungsrecht, 1929, S. 358; Wolfstieg, Beamtenjahrbuch, 1926/489 f.; Vervier, Arch. d. öff. R. N. F. 6, S. 7 Anm. 5; Smend, i. d. Veröffentlichungen d. Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, S. 51.

[19]) Vgl. einerseits (sedes materiae sei Art. 118 I RV) Smend in den Veröff. a. a. O. S. 53; Preuß, in der Sitzung des Verfassungsausschusses v. 31. 7. 1919; und Poetzsch-Heffter RV a. a. O. S. 438 f. — andererseits (sedes materiae sei Art. 130 RV) Köttgen, Beamtenrecht, 1929, S. 56; RDH bei Schulze-Simons S. 203; OVG 77/517.

[20]) So Smend a. a. O. S. 53: „Art. 118 I 2 RV ist eine Spezialisierung des Satz 1 für den besonderen Fall der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse"; Hellwig G II S. 64; Hensel im Arch. d. öff. R. N. F. 13, S. 102; Vervier ebenda 6, S. 6 und die dort zit. bayer. Staatsregierung in ihrer

Beamten den nichtbeamteten Staatsbürgern nur insofern gleich, „soweit ihnen nicht das gegenüber der Reichsverfassung strikt auszulegende Beamtenrecht Schranken zieht“[21]).

Soweit das Recht des Beamten auf freie Meinungsäußerung aus Art. 130 RV entnommen wird, wird auch hier eine Beschränkung des Beamten in der Ausübung der politischen Rechte erkannt. Diese Beschränkung ist aus Art. 130 I RV zu entnehmen[22]). Doch stellt auch Art. 130 I RV in diesem Falle nicht die ausschließliche Grundlage der Beschränkungen des aus Art. 130 II RV entnommenen politischen Freiheitsrechts dar. Es ist außerdem auf die Pflicht des Beamten, ein achtungswürdiges Verhalten auch außer dem Amte zu beachten, zurückzugehen. Es ergeben sich dann folgende Beschränkungen des Beamten bei seiner politischen Tätigkeit: Der Beamte hat bei seiner politischen Tätigkeit zunächst die Schranken zu beachten, denen auch sein übriges außeramtliches Verhalten unterliegt. Er hat also insbesondere sich in der Form der politischen Tätigkeit gewisse Beschränkungen aufzuerlegen. Vgl. darüber oben S. 34. Dies gilt insbesondere für die kritisierende Tätigkeit des Beamten. Ruhige und sachliche Kritik ist ihm immer gestattet[23]); denn „wahre und streng sachliche Kritik werden die Achtung nicht leicht verletzen“ (so Piloty, a. a. O. S. 41). Auch besteht eine allgemeine Pflicht des Beamten zur Zurückhaltung mit der von ihm als richtig erkannten Ansicht nicht[24]). Vertritt er aber eine solche Ansicht, so darf er dabei die Regierung nicht in gehässiger, agitatorischer oder aufhetzender Weise angreifen oder ungerechte, unwahre, übertriebene oder entstellte Behauptungen aufstellen[25]). Man denke beispielsweise an die gehässige Beschimpfung der Reichsfarben oder an die Beschimpfung oder Herabsetzung der Verfassung, des Staats oder seiner Organe.

Der Beamte hat sich politisch, also außeramtlich, so zu betätigen, daß die Unparteilichkeit seiner Amtsführung nicht in Zweifel gesetzt

---

Erklärung v. 3. 2. 20. Vgl. weiter Poetzsch-Heffter RV Nr. 7 zu Art. 118 RV; Anschütz RV zu Art. 118 RV; OVG 77 S. 519. Vgl. endlich die Ausführungen in der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung Aktenstück Nr. 391, S. 376 f. Anderer Ansicht: RDH bei Schulze-Simons S. 109/203:: Art. 118 I 2 beziehe sich nicht auf Beamte, da der Sprachgebrauch der Reichsverfassung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern unterscheide.

[21]) So Smend a. a. O. S. 53. Vgl. weiter OVG 77 S. 519; Anschütz RV Art. 118; Hellwig a. a. O. S. 62.

[22]) Art. 130 I RV ist nicht etwa nur auf das amtliche Verhalten, Art. 130 II RV auf das außeramtliche Verhalten zu beziehen (wie Köttgen, Beamtenrecht, 1929, S. 56 f. meint). Der Beamte ist Diener der Gesamtheit; da er auch bei seiner politischen Betätigung Beamter bleibt, hat er sich auch hier so zu verhalten, wie es seine Stellung als Diener der Gesamtheit erfordert. Über die Bedeutung des Art. 130 I RV vgl. Gerber a. a. O. S. 59; Köllreutter: Art. „Parteien und Recht“ im Handw.buch d. Rechtswissenschaft, Bd. 4 S. 393; Wolfstieg a. a. O. S. 76; Brand G II S. 235; Anschütz RV zu Art. 130 RV; Poetzsch-Heffter RV zu Art. 130 RV und endlich Giese RV zu Art. 130 RV.

[23]) Die Grenze zwischen sachlicher und unsachlicher Kritik ist allerdings schwer zu ziehen; so Wolfstieg a. a. O. S. 78; vgl. weiter Brand G II S. 238 und Kitzinger G II S. 503.

[24]) So Kitzinger G II S. 504. Vgl. auch Rothenbücher a. a. O. S. 31.

[25]) Dies ist die herrschende Meinung; vgl. Wolfstieg, Beamtenjahrb. 1926, S. 497 f.; Brand, Beamtenrecht, 1928, S. 557; Anschütz RV Anm. 1 zu Art. 130 RV; v. Rheinbaben, Disziplinargesetze, 1911, S. 82, und Reindl, Komm. z. BBG zu Art. 11.

werden kann. Denn, wenn auch Art. 130 I RV den Beamten vor allem in seiner amtlichen Tätigkeit zu unparteiischer Amtsführung verpflichtet, so ist er doch mindestens für die außeramtliche, politische Tätigkeit des Beamten insofern ebenfalls von Bedeutung, als der Beamte „auch außerhalb des Dienstes, insbesondere auch bei politischen Kundgebungen, auf die staatlichen Interessen, denen er in seinem Amte zu dienen hat, gebührende Rücksicht nehmen muß" (so RDH v. 5. 12. 1921 bei Schulze-Simons, S. 200 ff.)[26]). Diese Pflicht des Beamten, bei seinem politischen Verhalten auf die Verpflichtung zur unparteiischen Führung seines Amtes Rücksicht zu nehmen, bedeutet aber nicht, daß er einer politischen Partei nicht angehören könne oder sich zu ihrem Programm nicht bekennen könne[27]).

Die Reichsverfassung setzt das Bestehen politischer Verbände voraus (vgl. oben S. 15) und verschließt auch dem Beamten grundsätzlich nicht die Möglichkeit, sich zu einer solchen Partei zu bekennen, ihr Mitglied zu werden und ihre Führung zu übernehmen. Eine Beschränkung der persönlichen politischen Auffassung und die innere Übereinstimmung des Beamten mit der gegenwärtigen republikanischen Staatsform wird nicht verlangt; die Gesinnungsfreiheit des Art. 130 II RV bedeutet Bekenntnisfreiheit[28]). Nach der herrschenden Meinung kann sich der Beamte sogar selbst dann zu einer politischen Partei bekennen, wenn die Partei staatsfeindliche Zwecke verfolgt. Als „staatsfeindlich" ist nicht schon die Oppositionsstellung gegen die jeweilige Regierung oder das Anstreben einer anderen Staatsform auf gesetzlichem Wege anzusehen[29]), staatsfeindlich ist vielmehr, was auf den, auf ungesetzlichem Wege angestrebten, gewaltsamen Umsturz der Verfassung hinzielt[30]). Man denke an den Versuch der Ausrufung der Diktatur unter Anwendung von Gewalt. Läßt auch die herrschende Meinung das Bekenntnis des Beamten zu einer selbst staatsfeindlichen Partei zu, so erblickt sie in jeder positiven Handlung, durch die der Beamte die Erreichung des staatsfeindlichen Parteizwecks zu fördern versucht, ein Dienstvergehen[31]). Es erscheint fraglich, ob hier (bloßes

---

[26]) Vgl. so auch Brand, Beamtenrecht, 1928, S. 557 ff.

[27]) Dies ist herrschende Meinung; vgl. Anschütz RV S. 506.

[28]) So Kitzinger G II S. 503; OVG 77/496; Anschütz RV Art. 130, Anm. 2; Poetzsch-Heffter RV zu Art. 130 RV; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 358; Köttgen, Beamtenrecht, 1929, S. 56; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, 1921, S. 76. Vgl. auch die Entsch. d. Staatsgerichtshofs v. 17./19. 12. 29 und dazu Abraham in Zeitschr. f. Beamtenrecht, 2. Bd. S. 124 ff.

[29]) Dies ist dem Beamten im Rahmen der durch die Verfassung gegebenen Möglichkeiten gestattet, so Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, 1921, S. 78.

[30]) So Battenberg a. a. O. S. 52 und Wolfstieg a. a. O. S. 77.

[31]) So OVG im Recht 1922, Nr. 754; Brand, Beamtenrecht, 1928, S. 565 u. G II S. 237 f.; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 1929, S. 358. Vgl. auch Schmid, Zeitschr. f. d. freiw. Gerichtsbarkeit und Gemeindeverwaltung in Württ., S. 170, dem beizustimmen ist, wenn er eine Ausnahme für das Bekenntnis zu einer „grundsätzlich staatsfeindlichen" Partei zulassen will; siehe weiter OVG 78 S. 445 f.: „Das bloße Bekenntnis eines Beamten zu einer politischen Partei stellt, wie das OVG in seinem Urteil v. 17. 10. 21 (Pr. Verw.Bl., Jahrg. 43, S. 167) dargelegt hat, im Hinblick auf Art. 130 Abs. 2 RV für sich allein weder eine Verletzung der, dem Beamten durch sein Amt auferlegten Pflichten, noch ein unwürdiges Verhalten in oder außer dem Amte dar. Dagegen ist, wie der Gerichtshof in der nichtveröffentlichten Entscheidung v. 9. 3. 22 D.S. 36/21 ausgesprochen hat, die Betätigung eines Beamten für eine Partei, deren Ziel der gewaltsame Umsturz der bestehenden Staatsordnung ist, mit der Bekleidung

Bekenntnis einerseits — positive Betätigung andererseits) die Grenze zwischen Erlaubtem und dem, was mit der Beamteneigenschaft nicht vereinbar ist, verläuft. Mit Recht weist Poetzsch-Heffter RV 2 b zu Art. 130 RV darauf hin, daß die Unterscheidung zwischen Bekenntnis und positiver Betätigung der RV nicht zu entnehmen ist. Es kommt auch hier auf den Einzelfall an.

Geht man aber mit der herrschenden Meinung von der Unterscheidung zwischen bloßem Bekenntnis und positiver Betätigung aus, so fragt sich, in welchem Verhalten des Beamten lediglich ein Bekenntnis, in welchem bereits eine positive Betätigung zu erblicken ist. Der bloße Beitritt eines Beamten zu einer Partei stellt noch nicht eine Betätigung i. S. des von der Partei verfolgten staatsfeindlichen Zweckes dar[32]). Doch kann dieser Beitritt eines Beamten zu einer staatsfeindlichen Partei bereits eine Verletzung seiner Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten darstellen. Der Beitritt ist jedenfalls als öffentliche Billigung des von der Partei verfolgten Zwecks anzusehen; der Beamte bringt dadurch mindestens zum Ausdruck, daß er grundsätzlich nichts gegen die Verfolgung des Parteizwecks einzuwenden hat[33]). Vom „Billigen" bis zum Eintreten für eine Sache ist nur ein geringer und für den Fernestehenden oft nicht erkennbarer Schritt. Jedenfalls wird häufig das Bekenntnis eines Beamten zu einer Partei verbunden mit dem Beitritt zu dieser Partei den Eindruck erwecken, als setze sich der Beamte für die Ziele der Partei ein. Die Erweckung dieses Ein-

---

eines öffentlichen Amts unvereinbar." Vgl. weiter OVG 78, S. 448 ff., S. 455: „Nach der ständigen Rechtsprechung des OVG stellt das bloße Bekenntnis eines Beamten zu einer politischen Partei im Hinblick auf Art. 130 Abs. 2 RV für sich allein weder eine Verletzung der dem Beamten durch sein Amt auferlegten Pflichten noch ein unwürdiges Verhalten dar, auch nicht wenn es sich um eine Partei handelt, deren Ziel der gewaltsame Umsturz der bestehenden Staatsordnung ist. Die in der angeführten Verfassungsbestimmung gewährleistete Freiheit der politischen Gesinnung enthält auch gegenüber verfassungswidrigen Zielen oder Mitteln keine Einschränkung. Auf der anderen Seite ist daran festzuhalten, daß die unmittelbare Beteiligung an Handlungen, die politische Parteiziele auf ungesetzlichem Wege zu verwirklichen suchen, mit der Bekleidung eines öffentlichen Amts unvereinbar ist.." — Die Unterscheidung macht auch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Teilnahme der Beamten am Volksbegehren „Freiheitsgesetz" v. 17./19. 12. 29; es heißt dort, nachdem festgestellt wurde, daß die Teilnahme am Volksbegehren und Volksentscheid ohne Rücksicht auf den Inhalt allen Beamten frei sei, da sie eine Teilnahme an der Volksgesetzgebung darstelle: „jede Werbetätigkeit kann eine Verletzung der besonderen Beamtenpflichten enthalten und daher mit der Beamtenstellung unverträglich sein." Vgl. hiezu Abraham a. a. O. S. 124 ff. und Kaisenberg G II zu Art. 125 RV S. 169 Anm. 24.

[32]) OVG 78 S. 446 läßt diese Frage unentschieden, da in dem betr. Fall der Gemeindevorsteher nicht nur Mitglied, sondern auch I. Vorsitzender der Ortsgruppe der Ver. Komm. Partei Deutschlands war und über den Kreis des engeren Vereinslebens hinaus durch Verleitung von arbeitswilligen Arbeitern zum Eintritt in den Generalstreik, der zur Herbeiführung des gewaltsamen Umsturzes der bestehenden staatlichen Ordnung ausgerufen war, tätig geworden war.

[33]) „Wer einer Kegelgesellschaft beitritt, der bringt dadurch zum Ausdruck, daß er, selbst wenn er nicht mitkegelt, doch grundsätzlich nichts gegen das Kegeln hat. Ebenso bekennt sich derjenige, der einem politischen Verein beitritt, dadurch zu den Grundsätzen des Vereins und wenn der Verein einer bestimmten Partei zugehört, zu den Grundsätzen dieser Partei." So Piloty a. a. O. S. 34 f.

drucks durch den Beamten wird aber u. U. mit den Pflichten, die sich aus der Organstellung ergeben, nicht verträglich sein. Mit dem Beitritt ist in der Regel die Bezahlung eines Mitgliedsbeitrages, die Teilnahme an Parteiveranstaltungen jeder Art, mitunter auch das Abhalten von Parteiversammlungen oder gar die Übernahme der Führung der Geschäfte der Partei verbunden. Brecht bei v. Brauchitsch, a. a. O. S. 210, ist der Ansicht, daß die bloße Zahlung der Vereinsbeiträge noch nicht als Verstoß zu erachten sei, da damit noch nicht die Übereinstimmung mit allem bekundet werde, was in dem Verein geschehe. Dies mag richtig sein; es ist aber doch zu bedenken, daß die Zahlung eines Mitgliedsbeitrags in die Kasse einer staatsfeindlichen Partei jedenfalls mittelbar eine Förderung staatsfeindlicher Zwecke bedeuten kann; denn in der Regel wird der Ertrag der Mitgliedsbeiträge jedenfalls zum Teil zur Erreichung des von der Partei verfolgten Zwecks in irgendwelcher Weise verwendet werden. Die Entscheidung über die Frage, ob in der Zahlung des Mitgliedsbeitrags aber eine die Beamtenpflichten verletzende positive Handlung zu erblicken ist, ist von den Umständen des Einzelfalls abhängig. Man denke beispielsweise an den Fall, daß der Beamte weiß, daß der von ihm eingezahlte Beitrag zwar teils zu erlaubten Zwecken (etwa zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Parteimitglieder), teils aber auch zur Anschaffung von Waffen oder sonstigen Gegenständen zur Ausführung des staatsfeindlichen Zwecks verwendet wird. Die Finanzierung einer solchen Anschaffung wird immer eine positive Betätigung im oben ausgeführten Sinne darstellen. Die Teilnahme an Parteiveranstaltungen wird dem Beamten, dem der Beitritt zu einer staatsfeindlichen Partei nicht untersagt ist, in der Regel möglich sein; doch kann natürlich auch darin im einzelnen Falle eine positive Betätigung des von der Partei verfolgten Zwecks erkannt werden. Jedenfalls wird aber eine solche Betätigung in der Führung der Geschäfte der Partei (als deren Vorsitzender oder Vorstandsmitglied) zu erblicken sein. Die geistige Führung einer auf den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung gerichteten Bewegung ist mit den Beamtenpflichten nicht vereinbar. Der Einwand des Beamten, er habe lediglich die gesetzlich erlaubten Zwecke der Partei verwirklichen, nicht aber auch das ungesetzliche Vorgehen der Parteigenossen billigen wollen, er habe „sich streng auf Propaganda der kommunistischen Grundsätze im Sinne einer volkswirtschaftlichen Lehre beschränkt, niemals aber zur Verwirklichung gesetz- oder verfassungswidriger Ziele beigetragen ..." (so der Einwand des Beamten in OVG 78 S. 449) wird in der Regel nicht durchschlagen und nur in ganz wenigen Fällen nach sorgfältigster Prüfung durch den Disziplinarrichter gehört und beachtet werden. Denn, wer lediglich erlaubte Ziele verfolgen will, muß einer Partei fernbleiben, die neben den erlaubten auch staatsfeindliche Zwecke verfolgt; eine scharfe Trennung zwischen der Verfolgung des Erlaubten und des Unerlaubten wird selten möglich sein. — Ein Verzeichnis der dem Beamten auf politischem Gebiet möglichen Arten von Verstößen läßt sich nicht geben[34]). Es entscheidet hier der Einzelfall[35]). Bei der

[34]) So Piloty a. a. O. S. 41 f.

[35]) So auch OVG 78 S. 448 ff., besonders S. 455: „Zwischen diesen beiden Formen der Gesinnungsäußerung, d. h. bloßes Bekenntnis einerseits — unmittelbare Beteiligung an Handlungen, die politischen Parteizielen auf ungesetzlichem Wege zu verwirklichen suchen, andererseits — sind zahlreiche Stufen

Entscheidung hat der Disziplinarrichter von der reichsverfassungsrechtlich sanktionierten reichs- und staatsbürgerlichen Gleichstellung des Beamten in seiner außeramtlichen Sphäre mit der Gesamtheit der Bürger auszugehen und darauf zu achten, daß die Behinderung des Beamten im Staatsbürgerrecht nicht als mißbräuchlich erscheint[36]). Mißbräuchlich ist, was vom Beamten ohne Rechtfertigung aus dem rechtmäßigen Rechtszweck des Dienstverhältnisses heraus lediglich zum Zwecke der Hinderung der politischen Betätigung des Beamten verlangt wird[37]). Ist das Beamtentum auch nicht dazu da, Politik zu treiben[38]), und ist der Parlamentarismus ohne Gegenstütze des unparteiischen Berufsbeamtentums untragbar[39]), so sind doch zu weitgehende Beschränkungen der politischen Freiheit des Beamten mit dem Sinn der RV, wie er in den Artikeln 118, 130 zum Ausdruck gekommen ist, nicht vereinbar[40]).

5. Die Treupflicht des Beamten. Die Treupflicht ergibt sich aus dem Charakter des Beamtenverhältnisses als eines Treueverhältnisses. Aus ihr entspringt die Pflicht des Beamten zur Amtsverschwiegenheit[41]). Die Treupflicht ist vorzugsweise ethischer Natur[42]), ob sie auch rechtlichen Charakter hat, ist bestritten. M. E. ist diese Frage zu verneinen[43]). Auch über ihre Be-

politischer Betätigung denkbar, die über das bloße Bekenntnis zu einer Partei hinausgehen, ohne eine unmittelbare Teilnahme an gesetzwidrigen Handlungen darzustellen, vom Beitritt zur Partei und der üblichen Beitragszahlung bis zur agitatorischen Wirksamkeit und leitenden Parteistellung. Wieweit solches Verhalten zu Gunsten einer Partei, die auf den gewaltsamen Umstoß der bestehenden Staatsordnung hinarbeitet, gegen die Amtspflichten oder die an den Beamten außerdienstlich zu stellenden Anforderungen verstößt, bedarf im Einzelfalle der Entscheidung, ebenso wie bei zahlreichen anderen Verstößen eines Beamten im Einzelfalle die Grenze der disziplinaren Strafbarkeit festzustellen ist, z. B. bei Ungehorsam, Achtungsverletzung, sittlich anstößigem Lebenswandel u. dgl."

[36]) So Smend in den Veröff. a. a. O. S. 54 f. und Poetzsch-Heffter RV Nr. 7 und 8 zu Art. 118 RV.

[37]) Vgl. Smend a. a. O. S. 53 und Hensel im Arch. d. öff. R. N. F. 13, S. 107: „Eine aktuelle Hinderung der Redefreiheit im weitesten Sinne darf nur aus dem dem Dienstverhältnis immanenten Rechtszweck hergeleitet werden."

[38]) Gerber a. a. O. S. 59; vgl. auch Köttgen 1928, S. 109 f. und 264 ff.; Nawiasky: Die Stellung des Berufsbeamtentums im deutschen Volksstaat, 1926, S. 16 f.; Brand, Beamtenrecht, 1928, S. 557 f.

[39]) Giese, Bericht über dessen Vortrag in der Darmstädter Jurist. Gesellschaft, JW 1930, S. 1168.

[40]) Fleiner, Institutionen, S. 166, Anm. 12, und Hensel a. a. O. S. 107.

[41]) Hatschek, Lehrb. S. 301, und Meißner a. a. O. S. 283 f.; nach Laband: Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 1 S. 459 entspringt aus der Treupflicht abgesehen von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit auch die Pflicht zum Gehorsam. M. E. entspringt die Gehorsamspflicht aus der Dienstpflicht; ihre Bedeutung für das Vereins- und Versammlungsrecht der Beamten wird unten im Anschluß an die Treupflicht zu erörtern sein.

[42]) Laband a. a. O. S. 459; Reindl, Anm. 1 zu Art. 16 BBG; Meißner a. a. O. S. 283 und Hatschek, Lehrb. S. 301; vgl. auch W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 1929, S. 344.

[43]) So groß ihre Bedeutung als ethisches Moment im Beamtenverhältnis sein mag, ein selbständiger juristischer Inhalt ist in ihr nicht zu erkennen. So Jellinek, System, S. 197 f.: „Sie hat aber gar keinen selbständigen juristischen Inhalt." — Ihre Verletzung ist nur insofern disziplinär verfolgbar, als sie gleichzeitig eine Verletzung der Dienstpflicht (Pflicht zum Gehorsam und zur Amtsverschwiegenheit) oder der Verhaltenspflicht darstellt. Die volle Erfüllung der Treupflicht wird sich nie wirksam erzwingen lassen, da sie ja vorwiegend

deutung herrscht Streit. Hierin ist eine Wandlung seit der Revolution im Anschluß an die Rechtsprechung der Disziplinargerichte über die Verordnung des Reichspräsidenten v. 14. 8. 1919 (RGBl. S. 1419) zu verzeichnen[44]). Während ihr Inhalt z. Z. der konstitutionellen Monarchie infolge der Ableitung aus der Vasallentreupflicht als Verpflichtung zur Hingabe der ganzen Person bis zur Selbstaufopferung bezeichnet wurde[45]), wird heute die durch den Treueid bekräftigte Pflicht des Beamten lediglich als Verpflichtung „zur Unterlassung aller politischen Betätigungen, die der Verfassung und den Reichsgesetzen zuwiderlaufen, jedoch nur innerhalb der amtlichen Tätigkeit"[46]) bezeichnet. Kommt darnach die Treueverpflichtung des Beamten in erster Linie für die amtliche Tätigkeit des Beamten in Betracht und verpflichtet sie ihn dort ohne innere Bindung an die Staatsform zur verfassungsmäßigen Wahrnehmung des Amtes, so ist sie doch jedenfalls insofern für die außeramtliche Tätigkeit des Beamten von Bedeutung, als er außerhalb des Dienstes dem nicht entgegenarbeiten darf, was er

---

eine ethische Pflicht ist; man wird vielmehr eine moralische Garantie ihrer Erfüllung in der Forderung der Leistung des Treueides suchen. So Laband a. a. O. S. 459 und Pasquay a. a. O. S. 550. Vgl. Jellinek, System, S. 211. — Abgesehen von Radnitzky erkennen der Treupflicht einen selbständigen rechtlichen Charakter zu: Piloty a. a. O. S. 18; Laband a. a. O. S. 459 und Pasquay a. a. O. S. 550. Dagegen verneinen einen selbständigen rechtlichen Charakter der Treupflicht: Reindl a. a. O. zu Art. 16; Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl. 1896, 2. Bd. S. 221; auch Bertgen, Diss. a. a. O., nimmt nur eine moralische, keine rechtliche Verpflichtung an. — Für die Frage, welches Verhalten des Beamten mit der Treupflicht vereinbar ist, wird mitunter auf das Taktgefühl des Beamten und das ungeschriebene Gesetz des politischen Anstandes verwiesen. So Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, 1921, S. 56: „Freilich wird es da oft schwer sein, die Grenze zwischen einer scharfen, aber sachlichen Kritik bestehender Zustände und Maßnahmen der Regierung zu finden, zu beurteilen, inwieweit der Beamte außerdienstlich an seine dienstliche Treupflicht gebunden ist ... Oftmals wird hier das allgemeine Taktgefühl (Lotz) und das ungeschriebene Gesetz des politischen Anstandes alleinige Richtschnur sein können. Vgl. weiter Wolfstieg a. a. O. S. 78; Köllreutter: In den Veröff. a. a. O. S. 77; Hellwig G II zu Art. 118, S. 29; von Staff G I S. 100 und Göz: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, S. 184.

[44]) Es ist die durch Art. 176 S. 2 RV in Aussicht gestellte Verordnung über die Vereidigung der öffentlichen Beamten. Darnach haben alle öffentlichen Beamten und Angehörigen der Wehrmacht Treue der RV zu schwören. Die Verordnung ist rechtsgültig und die Eidesverweigerung stellt eine Verletzung der Dienstpflicht dar. Vgl. so Brand G II S. 224; Lobe a. a. O. S. 79; Wolfstieg a. a. O. S. 55 ff.; RDH v. 5. 12. 21 bei Schulze-Simons; OVG 78 S. 442 ff.

[45]) Vgl. die Darstellungen des Staatsrechts z. Z. der konstitutionellen Monarchie; so Laband a. a. O. S. 459; vgl. auch Pasquay a. a. O. S. 550: „Darnach erscheint die Treupflicht als die ‚gemeinschaftliche Grundlage, auf die wohl alle für Beamte in Betracht kommenden Beschränkungen der freien Vereinigungsbefugnis sich werden zurückführen lassen, und auf welcher die wichtigsten derselben unmittelbar beruhen'."

[46]) So Meißner a. a. O. S. 283. Vgl. auch die Ausführungen von Preuß in der Sitzung der Nationalversammlung v. 31. 7. 1919 (sten. Ber. Bd. 329 S. 2192), anläßlich der Aufnahme des Art. 176 RV in die RV: „Diese Vereidigung verpflichtet den Beamten auf die Bestimmungen der RV in Wahrnehmung seines Amtes, in seiner amtlichen Tätigkeit; die Bestimmungen über seine staatsbürgerliche Freiheit, die Art. 128 (jetzt 130) enthält, werden davon in keiner Weise eingeschränkt oder berührt." Vgl. auch die Ausführungen in OVG 78 S. 442 ff. und in RDH v. 5. 12. 21 bei Schulze-Simons, S. 105 ff. S. 107.

innerhalb des Dienstes zu fördern und zu vertreten hat[47]). Insofern fällt sie mit der Dienstpflicht zusammen. Insofern ist daher auch für ihren Umfang, also auch für die Beschränkungen des Beamten, die sie bedingt, der jeweilige Umfang der Amtsgeschäfte maßgebend. Mit Recht wendet sich aber Smend. a. a. O. S. 55 f. und Kitzinger G II S. 502 ff., S. 505 dagegen, daß der Treupflicht auch heute noch eine allzu große Bedeutung beigemessen wird[48]). Eine allgemeine Beschränkung des Beamten dahingehend, daß er die Stellung des Staates und die Erreichung seiner Ziele und Aufgaben nicht erschweren oder vereiteln dürfe[49]), kann auch auf den Titel der Treupflicht nicht begründet werden. Sie kann nicht als Handhabe für die über den Rechtszweck des Beamtenverhältnisses hinausgehende Beschränkung dienen; vgl. Kitzinger, a. a. O. S. 505: „Soll ihn (sc. den Beamten) aber die Treupflicht mundtot oder doch zahmer machen? So weit gespannt, ist diese Pflicht entschieden zu anspruchsvoll gegenüber einer Verfassung, die will, daß das Recht der freien Meinungsäußerung durch kein Angestelltenverhältnis behindert werden darf. Kein „allgemeines Gesetz" legt sie auf, nur überkommene, in sich unsichere Anschauungen, die, soviel ich sehe, nirgends eingehend begründet worden sind, auch nicht bis zu dem Grade auf das Wesen des Amtes gegründet werden können, um zu verlangen, daß der Beamte außerhalb des Amtes und außerhalb seiner amtlichen Aufgaben der Staatsregierung gefügiger und bequemer sein müsse als jeder andere Staatsbürger."

Soweit darnach die Treupflicht des Beamten in seiner außeramtlichen Tätigkeit, hier speziell in der Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit bedingt, sind diese Beschränkungen bereits oben gelegentlich der Erörterung der aus der Dienstpflicht sich ergebenden Beschränkungen aufgezählt worden. Hierauf wird verwiesen.

6. Da mit dem Hinweis auf die Treupflicht des Beamten vielfach die Ablehnung eines Streikrechts des Beamten begründet wird, ist hier kurz darauf einzugehen. Es ist bereits oben (S. 17 f.) erkannt worden, daß ein Streikrecht des Beamten begrifflich mit dem Wesen des Beamtenverhältnisses nicht vereinbar ist[50]). Ein Streikrecht des Beamten läßt sich weder aus den Erklärungen des Dr. Sinzheimer in den Verh. im Plenum der Nat.Vers.[51]), noch aus Ziff. 2 des oben erwähnten Aufrufs des Rats der Volksbeauftragten v. 12. 11. 1918 (RGBl. S. 1303), noch aus irgendeiner Bestimmung der RV v. 11. 8. 1919 herleiten. Geht

---

[47]) Vgl. Piloty a. a. O. S. 13 f.: „So ist die Treupflicht die Kehrseite der Dienstpflicht, mit ihr unlöslich verbunden; sie sagt dem Beamten das „was nicht"."

[48]) Vgl. weiter Rothenbücher a. a. O. S. 29 und Vervier, Arch. d. öff. R. N. F. 6, S. 13.

[49]) So der bei Smend a. a. O. S. 54 und auch bei Kitzinger a. a. O. S. 504 zit. C. Falck in der Zeitschr. „Der Polizeioffizier", IV 1926, S. 345.

[50]) Dies ist herrschende Meinung; vgl. die in der Lit. auch immer wieder zit. Entsch. OVG 78 S. 448 ff., 452 und RGStr. 56 S. 412 ff., S. 420 ff. und die Komm. zur RV v. Anschütz, Giese und Poetzsch-Heffter. Mit Recht bemerkt Giese, Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat, 1929, S. 25, daß ein Streikrecht des Beamten unmöglich sei und heute ein Problem nicht mehr bilde; beim Beamten und beim Staat bestehe Interessengleichheit, da beide auf derselben Seite stünden. Zu Bendix (Streikrecht der Beamten, 1922), der ein Streikrecht für zulässig hält, siehe Groh i. Arch. f. öff. Recht. N. F. 5, S. 369 ff.

[51]) Vgl. sten. Ber. S. 1749 (Sitzung v. 21. 7. 19).

man auch davon aus, daß Art. 159 RV[52]) das Streikrecht für die Arbeiter gewähre, so ist eine Zuerkennung dieses Rechts an die Beamten schon deshalb nicht möglich, weil Beamten- und Arbeitsrecht in ihrem allgemeinen Wesen und in ihren einzelnen Rechtsformen grundverschieden sind[53]). Ein den Dienstverpflichteten im Arbeitsrecht eingeräumtes Recht steht nicht notwendigerweise auch dem im Beamtenverhältnisse Dienstverpflichteten zu.

7. Auch aus der Pflicht des Beamten zur Amtsverschwiegenheit[54]) können sich Beschränkungen in der Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit ergeben. Diese Pflicht erfaßt den Beamten nicht nur in- und außerhalb des Dienstes; auch nach Versetzung in den Ruhestand, nach Auflösung des Dienstverhältnisses ist der Beamte zur Verschwiegenheit über die vermöge seines Amtes ihm bekanntgewordenen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich oder von seinem Vorgesetzten vorgeschrieben ist, verpflichtet. Bei Reden in Versammlungen, bei der Aussprache mit Vereinsmitgliedern, bei der Herausgabe der Vereinszeitung ist dem Beamten Gelegenheit zu Äußerungen gegeben. Der Beamte darf diese Gelegenheit nicht benützen, Amtsgeheimnisse zur Erreichung irgendwelchen Zwecks preiszugeben. Man denke an die Mitteilung eines Polizeibeamten in der Vereinsversammlung über die von der Polizeibehörde allgemein oder speziell gegen den Verein geplanten Maßnahmen oder an die Mitteilung eines Beamten des auswärtigen Dienstes, die geheimzuhaltende Pläne des Reichsaußenministers enthält. Vgl. auch OVG v. 24. 2. 1921, Bd. 76, S. 473 ff., 476. Darnach ist es mit den Pflichten eines Beamten nicht vereinbar, daß er als Mitglied des Kreisausschusses Mitteilungen über Vorgänge bei einer Abstimmung des Kreisausschußkollegiums, trotzdem diese für vertraulich erklärt und die Beratungen nicht öffentlich waren, an Dritte (Parteigenossen) gelangen läßt; denn das Staatsinteresse auf Wahrung des Abstimmungs- und Beratungsgeheimnisses geht dem Interesse einer Partei an der Kenntnisnahme solcher Tatsachen vor. „Beamte und Behörden müssen sich in ihren Entschließungen lediglich von der Rücksicht auf das Wohl der Gesamtheit leiten lassen; sie sollen über den Interessen einzelner Personen und über den Parteien stehen ...".

8. Die Gehorsamspflicht des Beamten äußert sich in der Befolgung behördlicher Befehle. Da solche besonderen Befehle jedoch für das außerdienstliche Verhalten des Beamten nicht pflichtbegründend sein können, so ergeben sich aus der Pflicht des Beamten zum

---

[52]) Art. 159 RV lautet: „Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig." Der Inhalt der dadurch gewährten Freiheit ist gegenüber früher (vgl. § 152 GO) erheblich erweitert worden. Vgl. dazu Giese, RV zu Art. 159 Anm. 1.

[53]) So Brand G II 214.

[54]) Diese Pflicht hat ihren gesetzlichen Niederschlag in § 11 RBG und den entsprechenden Bestimmungen der Länder (vgl. Art. 14 BBG und Art. 35 WBG) gefunden. Art. 11 lautet: „Über die vermöge seines Amtes ihm bekannt gewordenen Angelegenheiten, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich oder von seinem Vorgesetzten vorgeschrieben ist, hat der Beamte Verschwiegenheit zu beobachten, auch nachdem das Dienstverhältnis aufgelöst ist."

Gehorsam keine besonderen Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit[55]).

Piloty a. a. O. S. 39 f. meint zwar, über die Dienstpflicht hinaus bestehe Gehorsamspflicht auch gegenüber denjenigen dienstlichen Verfügungen und Anordnungen der zuständigen Behörden und Stellen, welche sich auf die Einhaltung der dem Beamten auferlegten Beschränkungen im Privatleben beziehen, mögen sie die Amtsverschwiegenheit, das Gutachtensverbot, die Achtungspflicht, die Beschränkung der Geschäftsfreiheit oder die Beschränkung der Vereinstätigkeit betreffen. Der Disziplinarrichter habe die Rechtmäßigkeit dieser Verfügungen zu prüfen. — Man denke hier beispielsweise an ein Verbot, das dem Beamten untersagt, Abzeichen politischer Parteien außeramtlich zu tragen. Ein Verstoß des Beamten gegen dieses Verbot könnte — soweit man es überhaupt als mit Art. 130 II RV vereinbar und zulässig erachten will — nicht wegen Verletzung der Gehorsamspflicht, sondern lediglich wegen Verletzung der Verhaltenspflicht bestraft werden.

Anhang: Die Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit der Staatsdiener in besonderen Stellungen.

1. Die bisherigen Ausführungen haben sich auf die Schranken der Vereins- und Versammlungsfreiheit, wie sie sich aus der Organstellung des Beamten im Regelfall ergeben und deshalb allgemein für jeden Beamten gelten, bezogen. Es ist bereits oben erkannt worden, daß Art und Umfang der Dienstpflicht für den Umfang der Beschränkungen der Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten von Bedeutung ist[1]). Ist bei einem Beamten der Amtsbereich gegenüber dem typischen Fall erweitert, so bleibt naturgemäß für ihn eine begrenztere Möglichkeit, sich auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechts zu betätigen[2]). Es ist aber weiter möglich, daß einzelne

---

[55]) Vgl. Laband a. a. O. S. 460: „Die Verpflichtung des Beamten zum Gehorsam ist beschränkt auf die Erfüllung amtlicher Geschäfte." Vgl. auch Meißner a. a. O. S. 283 f. und Fleiner, Institutionen, S. 166 Anm. 12. Über die deklaratorische Bedeutung besonderer das Vereinigungsrecht der Beamten einschränkender behördlicher Verbote s. Pasquay a. a. O. S. 784 ff. Brandes, Diss. S. 42 ff. schreibt den Verboten auch materiellbeschränkende Bedeutung zu, da die Disziplinarbehörden im einzelnen Fall dann bestrafen oder doch schärfer bestrafen, wenn die Handlung durch eine besondere behördliche Anordnung verboten war. Über die Bedeutung von Sondererlassen eines parlamentarischen Ministers für die politische Betätigung der Beamten seines Ressorts vgl. einerseits RDH 5. 12. 21 bei Schulze-Simons, S. 200 ff., andererseits Schmid a. a. O. S. 168. Schmid hegt mit Recht Bedenken dagegen, daß bei außeramtlicher Zuwiderhandlung gegen die Erlasse die Beamten dienstrechtlich wegen Ungehorsams zur Verantwortung gezogen werden können.

[1]) S. S. 32. Infolgedessen kann für den einen Beamten möglich sein, was für den andern Beamten mit Rücksicht auf seinen Dienst unmöglich ist. Man denke an den Reg.Rat X des Polizeipräsidiums Y, der speziell Badeangelegenheiten zu bearbeiten hat. Er wird im Gegensatz zu dem Reg.Rat Z, der etwa Autosachen zu bearbeiten hat, einem Nacktbaderverein nicht beitreten können.

[2]) Während bei vielen Beamten die außeramtliche Tätigkeit mit dem Verlassen des Dienstgebäudes beginnt, sind z. B. die politischen Beamten auch außerhalb der Diensträume vielfach dienstlich tätig; man denke an die Versammlungsteilnahme und -rede eines Ministerialrats, an die Salonkonversation eines Botschafters. Diese (dienstliche) Tätigkeit kommt für die Erörterung nicht in Betracht; denn daß hiebei der politische Beamte aktiv für geltende Verfassung einzutreten hat, ist außer Zweifel: er ist ja dienstlich tätig.

Beamte auch in ihrer außeramtlichen Tätigkeit weitergehenden Beschränkungen als andere mit Rücksicht auf ihr spezielles Amt unterliegen: Es sind dies insbesondere die Beamten, die für die Existenz des Staates von unmittelbarer Bedeutung sind: Die politischen Beamten und die Beamten der Schutzpolizei.

Einer Rechtfertigung der besonderen Verkürzung in der Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechts bedarf es hier nicht, nachdem schon oben erkannt wurde, daß grundsätzlich Beschränkungen zulässig sind. Es handelt sich hier nur um (quantitative) Unterschiede in der Beschränkung der Ausübung des Rechts, nicht um (qualitative) Verkürzung der Substanz des Rechts. Die rechtliche Grundlage bildet immer das Beamtenverhältnis.

2. Was die politischen Beamten betrifft, so ist bereits oben (S. 20 f.) festgestellt worden, daß sie im Dienste die Regierungspolitik auch aktiv zu vertreten haben. Sie sind aber auch außerhalb des Amtes in weitgehenderem Maße als andere Beamte durch die besondere Aufgabe ihres Amtes gebunden. Es geht nicht an, daß das Organ, das den Staatswillen tatsächlich unmittelbar bildet und zum Ausdruck bringt, außerhalb des Amtes der rechtlichen Quelle dieses Willens entgegenarbeitet[3]). Lobe a. a. O. S. 82 bemerkt also mit Recht, daß die politischen Beamten auch außerhalb ihrer amtlichen Tätigkeit jedweden Angriff auf die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt zu unterlassen hätten. Vgl. auch Brand G 22 S. 238, 252 ff., 254: „Die politischen Beamten dürfen jedenfalls nicht die von der Regierung getroffenen oder geplanten Maßnahmen durch Angriffe in der Öffentlichkeit oder sonst zu durchkreuzen suchen[4]).

3. Auch die Schutzpolizei ist für den Staat existenznotwendig. Sie ist zu unmittelbarem Schutz des Staates in seiner gegenwärtigen Form bestellt. Der Staat kann daher nicht dulden, daß die Schutzpolizeibeamten sich im Dienst oder in den Diensträumen politisch und damit u. U. im Gegensatz zu den Zwecken des Staates betätigen. Was das außeramtliche Verhalten, also auch die Tätigkeit der Beamten der Schutzpolizei auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechts betrifft, so sind sie den übrigen Beamten grundsätzlich gleichgestellt, Doch sind sie tatsächlich in der Ausübung des Vereinsrechts insofern weitergehend beschränkt, als eine Mitgliedschaft bei Vereinen, dei den bestehenden Staat bekämpfen, nicht zugelassen werden kann. Vgl. so Brecht a. a. O. S. 251 und Brand, Beamtenrecht 1928 S. 565: „Doch dürfen die Polizeibeamten sich nicht in öffentlich her-

---

[3]) Man denke an den Ministerialrat, der ein Gesetz zum Schutze der Republik im Dienste ausarbeitet, außer Dienst aber zur gewaltsamen Beseitigung der Republik auffordert und dadurch dem Gesetz zuwiderhandelt. Man denke auch an den Botschafter, der auftragsgemäß gute Beziehungen zu einem Staate pflegen soll und der sich auch durch seine amtliche Tätigkeit diesen Anschein gibt, der aber außeramtlich, z. B. gelegentlich einer Versammlungsrede, diese Beziehungen zu dem betreffenden Staate zu stören sucht.

[4]) Vgl. auch Wolfstieg a. a. O. S. 78/79. Nach ihm weisen die parteipolitischen Rechte und Pflichten der politisch verantwortlichen Beamten, wie sie sich nach der RV von 1919 ergeben, in keiner Weise von denen des bisherigen Rechts ab. Vgl. auch Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, 1928, S. 152 ff. und Brecht, S. 210. Vgl. weiter Fischbach, Zeitschr. f. Beamtenrecht, 1928/29, S. 272 ff., zum Entw. eines deutschen BG. Darnach sind sie verpflichtet, auch außerhalb des Dienstes ein Verhalten zu beachten, das nicht im Widerspruch zu ihrem dienstlichen Gebaren steht.

vortretender Weise an Vereinen beteiligen, die die Grundlagen der Verfassung bekämpfen[5])." Auch bezüglich des Versammlungsbesuchs sind die Bamten der Schutzpolizei den übrigen Beamten grundsätzlich gleichgestellt. Da aber bei der Teilnahme eines Beamten der Schutzpolizei in Uniform an einer Versammlung meistens nicht erkennbar ist, ob er amtlich oder lediglich als Privatperson teilnimmt, hat das Württ. BG. vom 21. 1. 1929 in Art. 248 bestimmt, daß den Polizeianwärtern der Besuch politischer Versammlungen in Dienstkleidung untersagt ist[6]). Auf die ständigen Polizeibeamten ist dieses Verbot nicht ausgedehnt worden.

4. Ergänzend ist noch auf die Beschränkung, der das Vereins- und Versammlungsrecht der Soldaten unterliegt, einzugehen. Sie dienen dem Reich, sind aber nicht Reichsbeamte (vgl. oben S. 19). Art. 133 II RV enthält einen speziellen Vorbehalt für ein RWG, durch das einzelne Grundrechte eigeschränkt werden konnten[7]). Dieses RWG ist am 23. 3. 21 (RGBl. S. 329) ergangen. Es enthält in den §§ 36 und 37 Bestimmungen über die politische Betätigung, Teilnahme an Vereinen und Versammlungen, Wahl- und Stimmrecht, Halten von Zeitungen[8]). Darnach ist den Soldaten — den Militärbeamten nur innerhalb des Dienstbereichs — jede politische Betätigung untersagt. Den Soldaten ist auch die Zugehörigkeit zu politischen Vereinen und die Teilnahme an politischen Versammlungen verboten[9]). (§ 36.) Auch die Zugehörigkeit zu nichtpolitischen Vereinen kann den Soldaten untersagt werden, wenn die militärische Zucht und Ordnung dies erfordern. Die an sich zulässige Versammlung und Vereinigung von Soldaten eines Standorts, eines Truppenteils oder der Besatzung eines Schiffes oder Schiffsverbandes untereinander ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. (Rechtzeitige Meldung von Zeit und Ort der Versammlung und von der Gründung einer Vereinigung an den zuständigen Vorgesetzten.) Die Versammlung oder Vereinigung kann im Falle ihrer Unvereinbarkeit mit dem Dienstbetrieb oder mit der militärischen Zucht und Ordnung verboten werden (§ 37). Die Bestimmungen des RWG sind als Ausnahme von der Regel einengend auszulegen (so Giese RV Anm. 3 zu Art. 133 und Hellwig G II S. 14). Auch die politische Gesinnung der Soldaten soll möglichst frei sein;

---

[5]) Eine solche Beschränkung ist notwendig; man vergegenwärtige sich die Konflikte, in die ein Angehöriger der Schutzpolizei geraten müßte, wenn ihn der Staat zu Abwehr des Angriffs des Vereins, dem der Beamte angehört, verwenden würde. Dieser Konflikt wird am besten dadurch vermieden, daß die Zugehörigkeit des Beamten überhaupt untersagt wird.

[6]) Vgl. darüber Köstlin-Schmid a. a. O. zu Art. 248 Württ. BG.

[7]) Art. 133 II RV lautet: „Die Wehrpflicht richtet sich nach den Bestimmungen des Reichswehrgesetzes. Dieses bestimmt auch, wieweit für Angehörige der Wehrmacht zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Erhaltung der Manneszucht einzelne Grundrechte einzuschränken sind."

[8]) Siehe den Wortlaut der §§ 36 und 37 RWG bei Triepel, Quellensammlung S. 144 ff., S. 150. — Vgl. dazu auch den grundlegenden Befehl v. 28. 4. 21 (Heeresverordnungsblatt 1921, S. 103) ergänzt durch Erlaß v. 20. 4. 25. Die neueste Fassung der „Berufspflichten des deutschen Soldaten" ist veröffentlicht im Heeresverordnungsblatt vom 23. 5. 30. Es heißt dort in Art. 2: „Die Reichswehr dient dem Staat, nicht den Parteien. Politische Betätigung ist den Soldaten verboten." — Zu §§ 36 und 37 RWG vgl. auch Geßler G II S. 307 ff.

[9]) Siehe die Aufzählung der vom Reichswehrminister als unter § 36 II fallend bezeichneten Vereine bei Brecht a. a. O. S. 213.

sie sollen in der Ausübung der Grundrechte nur insoweit beschränkt sein, als dies „zur Erhaltung der Manneszucht und für den Zusammenhalt des Heeres“ unbedingt nötig ist[10]). Bildet auch ein politisiertes Heer eine erhebliche Gefahr für den Staat, die unter allen Umständen vermieden werden muß, so ist doch zu bedenken, daß politische Unkenntnis den besten Boden für politische Verführung bildet[11]). — Zu erwähnen in diesem Zusammenhang ist noch Art. II des Gesetzes über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik v. 21. 7. 1922 (RGBl. S. 590). Darnach gelten die Bestimmungen der §§ 3, 10 a und 10 b des RBG sinngemäß auch für die Soldaten, ohne daß hierdurch die weitergehenden Vorschriften des Wehrgesetzes v. 23. 3. 1921 (RGBl. S. 329), insbesondere die Vorschriften des § 36 über das Verbot politischer Betätigung, berührt werden.

5. Endlich ist noch kurz auf die Stellung der Beamten einzugehen, die ein Reichs- oder Landtagsmandat bekleiden[12]). Die für alle Beamten geltenden Schranken in der Ausübung der Vereins- und Versammlungsfreiheit bestehen auch für die Beamten, die zugleich Abgeordnete sind[13]). Da aber unter das Verbot des Art. 36 RV[14]) auch die disziplinarische Verfolgung eines Beamten fällt[15]), so erscheint der Beamte, der zugleich Abgeordneter ist, gegenüber den übrigen Beamten insofern privilegiert, als er wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerungen zu keiner Zeit disziplinarisch verfolgt werden darf. Was als in Ausübung seines Berufs getan anzusehen ist, ist im Einzelfall zu entscheiden. — Soweit der Beamte sich aber nicht in Ausübung seines parlamentarischen Berufs befindet, unterliegt er der Disziplinargerichtsbarkeit wie jeder andere Beamte, allerdings mit der in Art. 37 RV niedergelegten Modifizierung (vgl. dazu Giese Anm. 4 zu Art. 37 RV).

Schluß.

1. Nach Art. 10 Ziff. 3 RV kann das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften; Art. 128 III RV verpflichtet den Reichsgesetzgeber, die Grundlagen des Beamtenverhältnisses durch Reichsgesetz

---

[10]) So Geßler a. a. O. S. 307 ff.

[11]) So v. Seeckt, zit. bei Geßler a. a. O. S. 312.

[12]) Aus der Beamtenschaft entstammen eine große Anzahl von Abgeordneten. — Über die Bedenken, die gegen die Abgeordnetentätigkeit der Beamten bestehen vgl. Köttgen, Das Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 112 ff. und S. 264.

[13]) Sowohl in ihrer Eigenschaft als Beamte wie als Abgeordnete sind sie zur Wahrung der Interessen der Gemeinschaft und des parlamentarischen (achtungswürdigen) Verhaltens verpflichtet. Vgl. dazu Giese, Deutsches Staatsrecht, 1930, S. 127 f., 192.

[14]) Art. 36 RV lautet: „Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.“ Vgl. auch Art. 37 und 39 RV.

[15]) Dies ist unbestritten; vgl. die Kommentare zur RV von Anschütz, Poetzsch-Heffter und Giese zu Art. 36 RV.

zu regeln[1]). Das Reich hat aber bis heute, was die Materie des Vereins- und Versammlungsrechts betrifft, weder die sich aus Art. 128 III RV ergebende Pflicht erfüllt, noch von dem ihm nach Art. 10 Ziff. 3 RV zustehenden Recht Gebrauch gemacht. Indes, auch eine gesetzliche Regelung des Vereins- und Versammlungsrechts der Beamten würde — wenn man eine gesetzliche Festlegung dieser Freiheit überhaupt für wünschenswert halten will — eine wesentliche Änderung des geltenden Vereinigungsrechts der Beamten z. Z. nicht bringen: Art. 130 II RV hat die Vereinigungsfreiheit der Beamten ausdrücklich garantiert und eine Vermutung für sie geschaffen. Der Gesetzgeber hat damit die kulturpolitische Bedeutung dieses Rechts besonders betont (Smend in den Veröff. der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 4, S. 46). Dieser Standpunkt des Gesetzgebers hat sich in den seit 1919 vergangenen Jahren nicht geändert; vgl. § 95 des Entw. eines BG.

2. Art. 130 III RV stellte den Beamten nach näherer reichsgesetzlicher Bestimmung besondere Beamtenvertretungen in Aussicht[2]). Diese Beamtenvertretungen sollen in allen, die Belange der Beamtenschaft betreffenden Angelegenheiten durch Zusammenarbeit mit den vorgesetzten Behörden die Interessen der Beamtenschaft wahren. Damit eröffneten sich dem Beamten 2 Wege, um das Ziel seiner Wünsche zu erreichen: einmal der Weg zur vorgesetzten Behörde über den Beamtenausschuß, dann der Weg über den Beamtenverband zur Öffentlichkeit. Die Beamtenvertretung erscheint daher in der Tat als „der geborene Rivale des Beamtenvereins"; denn „was der Beamtenverein außerhalb der Behörde mit parlamentarischer Unterstützung zu erreichen versucht, soll die Beamtenvertretung im Schoße der Behörde selbst erledigen" (so Köttgen, a. a. O. S. 159). Die Beamtenschaft hat nun vorwiegend den Weg über die Beamtenverbände zur Durchsetzung ihrer Wünsche gewählt. Das anfänglich große Interesse an der Einsetzung von Beamtenausschüssen ist heute vielfach erlahmt (so Brand G II S. 270); die Forderungen der Beamten auf politisch-wirtschaftlichem Gebiet werden heute in der Hauptsache durch die großen Beamtenverbände vertreten, die dadurch an Zahl und Umfang erheblich zugenommen haben und zu bedeutenden Faktoren des politischen und wirtschaftlichen Lebens geworden sind[3]).

---

[1]) Siehe dazu Brand G II S. 287 und Giese RV zu Art. 128 Anm. 3. — Über die in Aussicht gestellte Gesetzgebung auf dem Gebiete des Beamtenrechts s. Brand in der Zeitschr. f. Beamtenrecht, Bd. 1 S. 1 ff.; Hoche ebenda S. 11 ff. und Köstlin ebenda S. 259 ff.; endlich Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, 1921, S. 129 ff., 132.

[2]) Siehe zur Frage der Beamtenvertretungen die Komm. zur RV; ferner Wolfstieg a. a. O. S. 92 ff., Brand G II S. 270 f., Köttgen a. a. O. S. 159, Köstlin-Schmid a. a. O. Anl. 8 und Meißner a. a. O. S. 281.

[3]) Man vergleiche das jüngste Vorgehen der Beamtenverbände aus Anlaß des Notopferprogramms des Reichsfinanzministers. — Wegen der Aufzählung der Verbände vgl. Brand, Beamtenrecht, 1928, S. 565 ff.

Lebenslauf.

Ich wurde am 4. 1. 1906 in Stuttgart als Sohn des damaligen Sekretärs (im Jahre 1926 verstorbenen Oberrechnungsrats) Robert Ernst und seiner Ehefrau Sofie, geb. Schad, geboren. Meine Jugendzeit verbrachte ich in Stuttgart. Im September 1912 trat ich in die Elementarschule in Ostheim ein, in der ich bis zum Juli 1914 blieb. Vom September 1914 ab besuchte ich das Reformrealgymnasium in Stuttgart bis zur Ablegung der Reifeprüfung im Frühjahr 1924. Im Mai 1924 bezog ich die Universität Tübingen, wo ich Rechtswissenschaft studierte. Nach 3 Semestern, im Herbst 1925, siedelte ich an die Universität Berlin über, um dort während des Wintersemesters 1925/26 und während des Sommersemesters 1926 zu studieren. Im Herbst 1926 kam ich wieder nach Tübingen, wo ich den Rest meiner Studienzeit verbrachte. Im Herbst 1928 bestand ich die erste höhere Justizdienstprüfung. Z. Zt. befinde ich mich als Referendar im Vorbereitungsdienst bei der Staatsanwaltschaft Stuttgart.